

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

**ianuarie - martie 2013
nr. 1 (77)**

**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. 1 (77), ianuarie - martie 2013

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

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

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, președinte al Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova

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

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

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

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

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Victor SACA, Nighina AZIZOV

Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări.....11

Sergiu TATAROV

Serviciile sociale: problema delimitării competențelor în cadrul descentralizării.....20

Violeta TINCU

Posibilități de implicare a sectoarelor privat și asociativ în activitatea de prestare a serviciilor publice.....28

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC

Funcția de mediere a șefului de stat.....34

Eufemia VIERIU

Reglementarea securității și sănătății în muncă atât în dreptul intern cât și internațional.....39

Dumitru VIERIU

Considerații generale privind timpul de muncă.....46

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Andrei BLANOVSCI

Salariul: abordări conceptuale, tipuri de salarii, modalități de salarizare.....53

Veronica BUTNARU

ISO 26000 Responsabilitatea socială în instituțiile publice – trecerea de la bunele intenții la bunele acțiuni.....62

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Eugenia CEBOTARU

Instruirea funcționarilor publici - o condiție importantă pentru
implementarea cu succes a guvernării electronice.....67

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Silvia DULSCHI

Partide și organizații politice conservatoare în Basarabia la începutul secolului
al XX-lea: „sutele negre” și Uniunea „Arhanghelul Mihail”.....76

Serghei SPRINCEAN

Terorismul ca factor de influență: aspecte bioetice și politologice.....88

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Andrei GRUIA

Modele de dezvoltare a societății informaționale.....98

Дмитрий БОБК

Мультикультурализм как технология социально-политической
регуляции современного гетерогенного общества.....101

Oleg SOLOMON

Rolul planificării strategice în marketingul serviciilor publice.....106

Константин ПАЛЬШКОВ

Посткоммунистическая трансформация стран Закавказья:
партийный аспект.....114

Iurie GASNAȘ

Măsurile necesare pentru prevenirea acțiunilor care distorsionează sau
restrâng concurența în domeniul comunicațiilor electronice.
Aspecte de reglementare.....119

Елена КОЛИНЬКО

Пути реализации государственной политики Украины в сфере
виктимологической профилактики насильственной преступности.....129

Veaceslav BULAT

Conceptul de cooperare intercomunală.....134

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Victor SACA, Nighina AZIZOV

The connection between the political and administrative relations in the decision making process in the Republic of Moldova: challenges and recommendations.....11

Sergiu TATAROV

Social services: the problem of delimitating the responsibilities within decentralization.....20

Violeta TINCU

Possibilities of involving the private and associative sectors in providing public services.....28

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Silvia GORIUC

The mediation function of the Head of the State.....34

Eufemia VIERIU

Safety and health regulation in the internal and international labour law.....39

Dumitru VIERIU

General considerations on working time.....46

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Andrei BLANOVSCI

The salary: conceptual approaches, types of pay, remuneration modalities.....53

Veronica BUTNARU

ISO 26000 Social responsibility in public institutions – moving from good intentions to good actions.....62

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Eugenia CEBOTARU

Training of civil servants as an important condition for the successful implementation of e-government.....67

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Silvia DULSCHI

Conservative political parties and organizations in Bessarabia at the beginning of the XXth century: „black hundreds” and the Union of „Archangel Michael”.....76

Serghei SPRINCEAN

Terrorism as a mitigating factor: bioethical and political aspects.....88

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Andrei GRUIA

Modelss of developing an informed society.....98

Dmitri VOVK

Multiculturalism as a technology of social and political regulation of modern heterogeneous society.....101

Oleg SOLOMON

The role of strategic planning in public services marketing.....106

Konstantin PALISKOV

Post-communist Transformation of Transcaucasia countries: party aspect.....114

Iurie GASNAŞ

Necessary measures to prevent actions which distort or restrict competition in electronic communications. Regulatory issues.....119

Elena KOLINIKO

Ways of implementing the state policy of Ukraine in the field of victimological prevention of violent crime.....129

Veaceslav BULAT

The concept of inter-community cooperation.....134

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Виктор САКА, Нигина АЗИЗОВ

Взаимосвязь политических и административных отношений в процессе принятия решений в Республике Молдова: вызовы и рекомендации.....11

Серджиу ТАТАРОВ

Социальные услуги: вопрос разграничения компетенций в рамках децентрализации.....20

Виолетта ТИНКУ

Возможности участия частного и ассоциативного секторов в работе по оказанию публичных услуг.....28

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Сильвия ГОРЮК

Посредническая функция главы государства.....34

Еуфемия ВИЕРИУ

Регулирование безопасности и здоровья в труде во внутреннем и в международном праве.....39

Думитру ВИЕРИУ

Общие понятия рабочего времени.....46

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Андрей БЛАНОВСКИ

Заработная плата: концептуальные подходы, виды заработной платы, способы оплаты труда.....53

Вероника БУТНАРУ

ISO 26000 Социальная ответственность в публичных учреждениях – переход от добрых намерений к добрым действиям.....62

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Еуджения ЧЕБОТАРУ

Обучение государственных служащих – важное условие для успешной реализации электронного управления.....67

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Сильвия ДУЛЬСКИ

Консервативные политические партии и организации в Бессарабии в начале XX века: „черные сотни” и Союз Архангела Михаила.....76

Сергей СПРИНЧАН

Терроризм как фактор влияния: биоэтические и политологические аспекты.....88

Трибуна Молодого Исследователя

Андрей ГРУЯ

Модели развития информационного общества.....98

Дмитрий ВОВК

Мультикультурализм как технология социально-политической регуляции современного гетерогенного общества.....101

Олег СОЛОМОН

Роль стратегического планирования в маркетинге публичных услуг.....106

Константин ПАЛЬШКОВ

Посткоммунистическая трансформация стран Закавказья: партийный аспект.....114

Юрие ГАСНАШ

Необходимые меры предупреждения действий, искажающих или ограничивающих конкуренцию в области электронных коммуникаций. Вопросы регулирования.....119

Елена КОЛИНЬКО

Пути реализации государственной политики Украины в сфере виктимологической профилактики насильственной преступности.....129

Вячеслав БУЛАТ

Концепция межкоммунального сотрудничества.....134



A

ministrarea publică:
teorie și practică



Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări

Victor SACA,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova
Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The essence of reforms implemented in public administration and public services are directly and closely linked to the character and main features of political and administrative relations, its differences and interconnections between political and administrative ones, also between the qualities of being administrative servants or political ones. Political system, in this field of research, becomes a main actor in developing public administration reality. For instance, the reforms that were realized in the public administration during the independence, from 90's to present were not addressed, unfortunately, to the subjects related to political and administrative relations, what are very important for this area of knowledge and experience.

Or, the mission and the role of political and administrative relationships within the decision making process seems to address new ideas, issues and solutions that contribute to the consolidation of power relations, both at national and local levels. Political culture, the relations between Government as executive branch, Parliament as the legislative one, and local public administration are in permanent change, that needs resources, strategies and goal oriented tactics. The transparence of coexistence between political relations and administrative ones will be defined by normative frameworks that will ensure achieving this goal. A large number of citizens have to be involved in the processes that use democracy as a way of life.

Sistemul politic și sistemul administrației publice includ activități complexe privind organizarea anumitor relații sociale, politice, economice ale organelor de stat, ce instrumentează modele și dezvoltă câmpuri relaționale multidimensionale. Astfel, premisele fundamentării unui act de guvernare echitabil, transparent, orientat spre un rezultat pozitiv cu impact direct asupra calității vieții cetățeanului sunt reflectate în natura relațiilor politice și administrative existente dintre actorii și factorii decizionali ai comunității. Atare abordare include și analiza impactului actului de guvernare asupra esenței și naturii complexe a relațiilor sociale create de factorul administrativ și politic în perioada unor transformări sistemice, radicale de natură socială, economică și politică.

Trăsăturile distinctive ale perioadei de tranziție în Republica Moldova, constituirea sistemului politic de tip democratic și reformarea sistemului administrației publice centrale și locale, analiza proceselor de democratizare în societatea moldovenească și a relațiilor politice reprezintă obiectul de studiu de mai mulți ani al savanților autohtoni Gheorghe Rusnac, Alexandru Zavtur, Victor Saca, Valeriu Moșneaga, Constantin Solomon, Petru Frunțașu ș. a. O amplă și profundă analiză a problemelor intereselor politice și relațiilor politice, în special, în etapa tranzitorie, includ investigațiile politologului Victor Saca, care pune accent pe calitatea relațiilor politice și sociale în cadrul actului de guvernare. Problematika puterii și a conflictului, a procesului legislativ și decizional ca

fenomene sociale și politice sunt abordate, tangențial, în lucrările lui Victor Popa, Valeriu Moșneaga și Ion Bucătaru.

Vizând un subiect interdisciplinar, tema publicației de față are puncte de reper și în experiența analizei proceselor ce au loc în cadrul sistemului administrației publice, efectuate în ultimul timp, ce marchează noi dimensiuni valorice ale relațiilor politice în cadrul evoluției proceselor politice (Tudor Deliu, Andrei Groza, Tatiana Savca). Din această perspectivă, prezintă un interes incontestabil cercetările politologilor și experților în drept constituțional și administrativ din România (Elena Balan, Ioan Alexandru ș. a.) și din Republica Moldova (Ion Creangă, Victor Popa), care se axează pe valorificarea unor direcții noi privind relațiile dintre politică și sistemul administrației publice în cadrul regimurilor democratice incipiente.

Reformele care sunt lansate în domeniul administrației publice au un impact esențial asupra structurii relațiilor politice și administrative. Aceste reforme vin în contradicție cu prevederile dihotomiei teoretice și practice a lui Max Weber care afirmă că politicile sunt dezvoltate de politicieni și implementate de birocrați. [1] În acest sens, ideea centrală este axată pe relația dintre politic și administrativ, care în majoritatea cazurilor trebuie să interacționeze pentru a crea condiții favorabile dezvoltării unui act de guvernare eficient și unui proces decizional transparent și echitabil. Deseori, această dihotomie nu este respectată din cauza politicului, care intervine în administrativ prin pârgii specifice domeniului. Aceste situații creează premise de conflict și, în consecință, periclitează actul modern de guvernare.

Cunoștințele despre natura relațiilor politice și administrative sunt fragmentare. Acest fapt este determinat de capacitatea și calitatea actului de guvernare care are la bază principiul fundamental de separare a puterilor în stat, principiu stipulat în Constituția Republicii Moldova. Pornind de la această premisă, vom argumenta enunțul în baza art. 6 din Constituția Republicii Moldova „Separația și colaborarea puterilor,” [2] care prevede expres că în Republica Moldova puterea legislativă, puterea executivă și puterea jude-

cătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției. În acest sens, încă ideile elaborate și formulate de Montesquieu în modelul său teoretic de separație a puterilor în stat au un impact asupra naturii relațiilor politice și administrative în procesul decizional modern. [3] De aici și rezultă formulările științifico-practice despre tipurile de putere existente în stat, caracteristicile acestora și metodele de abordare a lor.

Definirea relațiilor politice și administrative. La începutul secolului al XXI-lea, aprecierea obiectivă a transformărilor la nivel central și local ce au loc în statul nostru, au fațeta unui optimism moderat. Realizările optimiste care necesită a fi enumerate în acest context pot fi formulate în următorul enunț: s-a oprit parțial procesul de fragmentare a societății, s-a anihilat tendința degradării masive a populației autohtone în ce privește apartenența la valorile sociale și economice, a fost adoptat un șir de legi care vin să susțină parcursul european al Republicii Moldova și a fost adoptată *Strategia națională de descentralizare* (aprilie 2012), aceasta fiind o prioritate a programului de guvernare a noii puteri. Această Strategie prevede, *de jure*, că autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, *de facto*, ea este limitată, parțial din cauza intervenției administrației publice centrale în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesităților, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, și parțial din cauza unor capacități instituționale și administrative insuficiente. Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme experienței țărilor europene, corespund aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană. În acest sens, este importantă analiza relațiilor politice și administrative în schimbarea pe orizontală și pe verticală. Este necesară delimitarea relațiilor sociale și administrative în schimbare de relațiile politice în schimbare, care ocupă un loc esențial în sistemul politic global. [4]

Relațiile sociale alcătuiesc unul dintre

fenomenele cele mai importante ale vieții sociale, politice și administrative, studierea lor pe verticală și orizontală prezentând un interes deosebit atât pentru teoria politică și administrativă cât și pentru practica social-politică. Obiectivul fundamental pe care sunt centrate relațiile politice și administrative este acela al problemei puterii sub diferitele sale forme, în special a celei politice, cucerirea, menținerea, influențarea sau monitorizarea ei. Totodată, țin și de caracterul acestei puteri, de organizarea teritorial-administrativă a statului, precum și de natura actului de guvernare din stat, care este în mare parte determinat de calitatea procesului decizional la orice nivel.

Un subiect separat, care necesită a fi analizat, este procesul decizional, ca o componentă a actului de guvernare. Având în vedere rolul și locul politicului în societate, relațiile politice în accepțiunea lor nu vizează numai politicul, dar ele privesc organizarea și conducerea întregii societăți, întrucât orice act de conducere, indiferent de aria de influență, are întotdeauna un substrat și un conținut politic. Atât sub aspect teoretic, dar mai cu seamă sub cel practic, relațiile politice își fundamentează acțiunea pe o ideologie, care în cele mai multe cazuri se materializează în programe și doctrine politice. Relațiile politice se manifestă într-o formă organizată, programatică și conștientă. [5]

Se poate considera că relațiile politice apar în strânsă legătură cu relațiile sociale, desemnând conținutul principal al structurilor politice, respectiv cel al societății politice. *Relațiile sociale* se formează independent de conștiința oamenilor și, de asemenea, sunt legate direct de apariția și dezvoltarea societății. [6] Ele au un caracter complex și poli-funcțional.

Relațiile economice sunt relațiile materiale de producție și de schimb, expresie a satisfacerii necesităților de trai. [7]

Relațiile politice exprimă în modul cel mai direct aspirațiile și interesele unei clase, ale unui grup sau ale unei categorii sociale în raport cu cele ale altor clase sau grupuri, în lupta pentru obținerea bunăstării politice. Astfel de relații, înainte de a se forma, trec prin conștiința oamenilor.

În literatura de specialitate conceptul de relație este definit prin interacțiunile dintre diferiți agenți sociali cu privire la interesele cu semnificație socială și la putere, ca instrument de realizare a acestor interese. [8] În acest context, accentul de bază este pus pe viabilitatea relației în raport cu interesul social și politic, care ar fi elementul determinant în realizarea relației în sensul său empirico-metodologic.

Sfera relațiilor politice și sfera relațiilor administrative se pare că au similarități, la prima vedere. Însă diferențele în știința politică și administrativă sunt evidente. Relațiile politice reprezintă totalitatea tuturor obiectelor activității politice, [9] ceea ce determină complexitatea și multidimensionalitatea acestora. În urma unor studii complexe vizavi de acest aspect al relațiilor politice, s-a remarcat ideea că dacă totul în lume ține și depinde direct de factorul politic, atunci primordialitate în contextul acestor relații oferim relațiilor politice dintre diferiți actori sociopolitici.

Este relevant faptul că în cadrul schimbărilor politice, rolul relațiilor politice crește considerabil. Ca argument este că o trăsătură immanentă a relațiilor politice este **mobilitatea** acestora. Pășind pe calea democratizării, trăsătura mobilității relațiilor politice a fost puternic denaturată de sistemul totalitar și a căpătat o formă amorfă cu caracteristici antagoniste și noncoerente. Cetățenii au pierdut calitatea „spiritului creativ,” capacitatea și potențialul individualist și acțional. Limitat în posibilități și nostalgic după idealurile socialismului utopic, cetățeanul era implicat în sfera relațiilor politice caracterizate de un formalism și subiectivism exagerat. Această definire a situației este caracteristică și relațiilor administrative care au fost create între cetățeni și instituțiile statului. Această pierdere a mobilității generată de regimul totalitar a condus la etapa actuală la apariția unor contradicții violente legate direct de unitatea societăților puternic fragmentate în schimbare și riscul cronic vizavi de integritatea politică și teritorială a acestora.

Este foarte important și momentul că pentru a reliefa premisele fundamentale ce pot determina modificarea parametrilor relațional-politici, există necesitatea obiectivă

de a evidenția două etape ale acestui proces complex:

- relațiile politice și administrative concentrează în sine nu doar reflecția social-politică a diverselor grupuri sociale, economice, culturale, politice, dar reflectă și expresia proceselor ce se derulează pe verticală și orizontală în societate prin prisma grupurilor respective și prin felul în care acestea se interpătrund și comunică social, politic și administrativ;

- esența relațiilor politice și relațiilor administrative constă în complexitatea sferei acestora, care determină formarea unor conexiuni complicate, conflictuale, antagoniste ori consensuale și de compromis dintre indivizii unui grup cu societatea în întregime în sensul dezvoltării tuturor elementelor structurale-funcționale ale societății.

În accepțiunea politologului român D. Lepădatu, sensul termenului de *relații* este atotcuprinzător exprimat clar și detaliat prin conținutul social (inclusiv politic) al activității umane în cadrul sistemului pe care îl compune. Astfel, relațiile sociale și, desigur, cele politice presupun existența unor legături (sub forma raporturilor, a unor corespondențe necesare care se construiesc și se reconstruiesc) dintre fenomene, dintre părțile care compun un anumit sistem - cel politic, reprezentând domeniul studiat. [10] Se presupune că diferența fundamentală dintre relațiile politice și celelalte tipuri de relații sociale (administrative, economice, culturale, etnice, comunitare etc.) ține de conținutul specific ce exprimă direct și, totodată, concentrat esența sistemului politic.

O definiție complexă a relațiilor politice ar cuprinde următorul conținut: *relațiile politice reprezintă sintetic și cvasitotal acele elemente de structură ale societății datorită cărora are loc progresul social și mobilitatea socială la nivel individual, de grup sau colectiv, național. Totodată, relațiile politice integrează vădit un caracter de liazonuri sociale prin intermediul sistemului politic și prin faptul că existența potențată a societății este indispensabilă dezvoltării unor anumite tipuri de relații sociale, care până la urmă sunt determinate de politic.*

Ideea este că în analiza actuală se pune accentul pe finalitățile comportamentale

(participative) ale relațiilor politice și acțiunii politice propriu-zise, care este și o premisă și un rezultat al existenței relațiilor politice în societate. În continuare, vom enumera și vom analiza principalele caracteristici ontice (existențiale) ale relațiilor politice.

Relațiile politice au o determinare profundă în structura activității umane. Ele sunt legate organic de dobândirea, prezervarea și exercitarea puterii de către indivizi, grupuri sociale, ceea ce le creează un statut separat în activitatea socială. Astfel, politologul român încearcă să abordeze relațiile politice din perspectiva relațiilor de putere. Pe lângă acestea, factorul determinant în realizarea finalității social-politice a individului este cauzată de interesul sporit al individului față de exercitarea puterii și menținerii ei cu orice preț. În condițiile create vom menționa și poziția lui V. Saca [11] care consideră că relațiile politice reprezintă o rezultantă socială a individului în realizarea propriului interes care poate fi alimentat de diverse trăiri emoționale, social-politice, valorice.

Relațiile politice se manifestă sub forma unor raporturi specifice între oameni care sunt condiționate, în mare parte, de existența unor diferențe ce țin de particularități de poziții, interese, aspirații, credințe, idealuri social-politice și chiar de antagonisme feroce la nivel ideologic.

În contextul celor expuse, vom analiza relațiile administrative în lumina procesului decizional și cel politic. Dacă este să analizăm relațiile administrative în cadrul și prin intermediul sistemului politic, atunci vom avea două tipuri de relații de bază: relații administrative de tip intern și de tip extern. Astfel, relațiile interne se stabilesc, în special, între autorități și în cadrul structurilor organizaționale ale instituțiilor cu funcții administrative. Dar ceea ce este legat de relațiile Guvernului (ramura executivă a puterii) cu alte autorități, cele judecătorești sau legislative, atunci vom exclude principiul subordonării din simplul motiv că aceste puteri și relațiile dintre ele sunt stabilite în baza principiului evocat de Montesquieu: separarea puterilor în stat. [12]

În tabelul ce urmează vom prezenta care sunt relațiile administrative interne și relații-

le administrative externe pentru o mai bună înțelegere a aplicabilității deciziei în cadrul procesului de guvernare la nivel local și central.

<i>Tip de relații</i>	<i>Caracteristici</i>	<i>Instituția de bază și decidentul</i>
Externe Relații cu autoritățile autonome Relații cu organizații necomerciale Relații cu agenții economici Relații cu persoanele fizice	Relațiile externe sunt caracterizate de raporturi de coordonare, sunt alternative și se realizează în baza necesităților APL și APC. Aceste relații nu sunt obligatorii și se stabilesc în limitele relațiilor existente.	Consiliile raionale, locale O.N.G.-uri de profil, fundații
Interne De autoritate De cooperare De control De reprezentare	Relațiile de autoritate. Ele pot fi ramificate în: - relații ierarhice; - relații funcționale; - relații de stat major, stipulate prin lege (statut obligatoriu).	Parlament
	Relații funcționale/de colaborare/de reprezentare între deținătorul sau titularul de poziție care intră în relație cu alte persoane din domeniul sistemului domestic administrativ sau extern.	Guvern/APC

În acest sens, Tudor Deliu [13] a efectuat o serie de studii cu privire la procesul decizional local și mecanismele care facilitează luarea deciziei în spiritul transparenței, eficienței și principiilor democratice.

Un alt subiect care trebuie clarificat este analiza teoretică și legislativă în baza căreia activează și se dezvoltă sistemul administrației publice în Republica Moldova. În conformitate cu prevederile *Legii privind administrația publică locală*, „administrația publică este forma de organizare și executare nemijlocită a puterii executive a statului,” **factor** esențial de care depinde în mare parte exercitarea rolului statului în organizarea și conducerea societății. Conținutul administrației publice este determinat de două categorii de activități: **activități cu caracter de dispoziție** și **activități cu caracter prestatal** (prestarea de servicii publice). La baza structurii administrației publice se află două criterii: **teritorial** și **funcțional**.

În continuare, vom analiza atribuțiile Parlamentului, Președintelui, Guvernului Republicii Moldova în relațiile cu puterea judecătorească și cu alte autorități pentru a stabili raporturile și tipurile de relații în baza cărora

are loc comunicarea, aplicarea și executarea prevederilor legislative în vigoare.

Președintele Republicii Moldova, potrivit art. 77, p. 2 al Constituției Republicii Moldova, „reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.” Pornind de la aceste prevederi constituționale, putem contura două funcții prezidențiale: funcția de reprezentare și funcția de garant al statului și al Constituției.

Din acest punct de vedere, deosebim **atribuții prezidențiale exercitate în raporturile cu Parlamentul și atribuții prezidențiale exercitate în raporturile cu autoritățile judiciare**. Un rol aparte ocupă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în sfera puterii executive, în special în raporturile cu Guvernul, cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile administrației publice locale.

Președintele Republicii Moldova este secundat în activitatea sa de un aparat de funcționari dirijat de conducătorul administrației prezidențiale care se află în subordinea directă a Președintelui. Structura aparatului prezidențial și resursele financiare ale lui se

aprobă la propunerea Președintelui de către Parlament.

În sistemul autorităților publice centrale Guvernul ocupă un rol deosebit. Acestuia îi revine, în conformitate cu principiul separației puterilor în stat, alături de șeful statului, puterea executivă. Reprezintă puterea executivă, Guvernul îndeplinește două funcții principale: asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

În conformitate cu art. 97 al Constituției Republicii Moldova, Legea privind administrarea publică locală, Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru, miniștri și membri stabiliți prin lege organică.

Activitatea Guvernului se organizează în corespundere cu cerințele legii cu privire la Guvern, Regulamentul Guvernului Republicii Moldova.

Guvernul își exercită funcțiile sale aflându-se în ședințe cu participarea tuturor membrilor săi. La ședința Guvernului se discută probleme majore de interes statal, care privesc desfășurarea politicii social-economice și politice a statului, prevăzute de programul de guvernare. Prin programul său de activitate, el propune Parlamentului direcțiile politicii interne și externe. Acesta este rolul său politic. Dar, în strânsă legătură cu acest rol, apare și poziția Guvernului de autoritate publică centrală, de competență generală a administrației publice. În virtutea acestui rol, Guvernul desfășoară o activitate executivă, principalul său atribut fiind organizarea executării legilor de către autoritățile administrației publice.

Parlamentul Republicii Moldova este organul reprezentativ al statului și are următoarele atribuții, consfințite în Constituția Republicii Moldova: elaborarea cadrului legislativ, controlul asupra puterii executive, aprobarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului, aprobarea doctrinei militare a statului, alegerea și numirea persoanelor oficiale în stat, în baza prevederilor legii, inițierea cercetării și audierii oricăror chestiuni ce se referă la interesele directe ale cetățenilor și ale societății, suspendarea activității organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege.

Toate atribuțiile prevăzute în activitatea Parlamentului ridică gradul de responsabilitate a instituției în raport cu Președinția, Guvernul și puterea judecătorească. Funcția de bază a Parlamentului, în acest sens, este funcția de control parlamentar, care asigură ca toate legile adoptate în cadrul ședințelor plenare să fie implementate în conformitate cu normele legale și Constituția Republicii Moldova, care este legea supremă în stat.

Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional: provocări și recomandări. În literatura de specialitate, statul este instrumentul principal al puterii politice. Sistemul administrației publice, la rândul său, se află în permanentă conexiune cu sistemul politic și prin funcția care o realizează, stă la baza actului de guvernare modern. Anume acest aspect al problematicii noastre nu este destul cercetat suficient de către autorii lucrărilor științifice naționale și internaționale, deoarece în cadrul cercetării sunt incluse relațiile politice, sociale, administrative care apar în circuitul și la diverse etape de luare a deciziilor. Procesul decizional este componenta definitorie a actului de guvernare. Dacă nu este totul, atunci reprezintă partea dinamică a proceselor de guvernare în toate domeniile de studiu.

În conformitate cu definiția savantului J. Kocher, „decizia reprezintă actul rațional de alegere a unei linii de acțiune prin care se urmărește realizarea obiectivelor ținându-se cont de resursele disponibile. A decide înseamnă a alege în baza anumitor criterii dintr-o mulțime de variante posibile de acțiune pe aceea care e considerată cea mai avantajoasă pentru atingerea unor obiective. **Decizia este punctul central al activității de management, întrucât ea se regăsește în toate funcțiile acestuia.**” [14]

Decizia politică, decizia administrativă sau decizia economică influențează în egală măsură sustenabilitatea sistemului politic, administrativ și economic respectiv. Acest enunț reiese din faptul că în lumea întreagă sunt luate decizii de diverse tipuri, cu impact diferit și cu caracter diferit. Mașinăria decizională este una foarte complexă, iar studiul ei necesită mai multe abordări științifice și practice. Managerii, zilnic, se confruntă cu o serie

de probleme. Aceste probleme sunt generate de lipsa unui cadru obiectiv care ar avea un caracter vizionar. Deseori, deciziile se iau în baza unor analize ample, în baza unor procese care durează ani, iar altele se iau fără a fi luate în calcul riscurile de impact și fezabilitate. Toate aceste dihotomii pot fi clarificate prin delimitarea strictă a tipurilor de decizie, caracterul decidentului și sferei în care decizia se naște. În cercetarea noastră, vom analiza, în special, deciziile politice și deciziile administrative, care corelează cu tipul de relații existent la moment între factorii de decizie și autoritatea executivă.

După B. David, modelul decizional este elaborat în următoarele etape: definirea problemei; evidențierea variantelor; culegerea informațiilor și estimarea consecințelor; identificarea variantei convenabile; dezvoltarea și implementarea variantei convenabile; evaluarea rezultatelor. [15] În aditie, **decide** este modelul propus de David în cadrul pledoariilor științifice de clarificare a etapelor de luare a deciziilor în cadrul unei comunități, unei regiuni sau al unui stat.

Din punctul de vedere al științei administrației publice, vom analiza procesul decizional din perspectiva administrativă, care are o valoare aplicativă incontestabilă în realizarea cercetării propuse. După cum a fost menționat anterior, deciziile sunt o activitate zilnică în activitatea statului, instituțiilor de la nivel local, regional, național. Deciziile sunt o componentă de bază a activității cotidiene a funcționarilor publici, dar și politici, și cu activitatea acestora se realizează eficiența și viabilitatea administrației publice moderne. Astfel, decizia administrativă reprezintă manifestarea de voință a funcționarilor sau organelor administrației. Orice decizie administrativă trebuie să răspundă cerințelor, precum urmează:

- fundamentarea științifică, ceea ce presupune existența studiilor și analizelor despre fezabilitatea și impactul deciziei luate asupra dezvoltării sistemului social, politic și administrativ în viitor. Un alt aspect ține de fundamentarea legislativă, care vine să legalizeze deciziile luate și să creeze un cadru propice implementării scopurilor propuse;

- decizia trebuie să aibă un caracter realist.

Acest aspect ține de fezabilitatea deciziei și rezultatul final. Orice decizie luată în cadrul administrației publice locale și centrale trebuie să corespundă criteriilor financiare, legale și ale resurselor umane. Factorul uman are o importanță deosebită în procesul decizional. Acest factor ține și de caracterul deciziilor luate: politice sau administrative. Deseori nu toate deciziile politice sunt decizii care ar aduce beneficii comunității, din cauza factorului uman implicat în proces;

- decizia trebuie luată în concordanță cu necesitățile reale și în timp real. Acest punct presupune valorificarea procesului decizional în cadrul spațiului temporal. Este de menționat că deseori deciziile care se iau într-o anumită perioadă de timp, sunt implementate foarte târziu, când actualitatea lor este minimalizată. Aceste lucruri se întâmplă din cauza unui management decizional defectuos;

- decizia trebuie să fie integrată în ansamblul deciziilor adoptate anterior. Pentru a asigura durabilitatea procesului și sistemului, este obligatoriu ca deciziile să fie luate în consecutivitate cu planul de acțiuni elaborat, obiectivele propuse, cadrul normativ reactualizat. Aceasta implică cunoștințe vaste în domeniile vizate;

- decizia trebuie să fie oportună. În acest sens, argumentul de bază constă în aplicabilitatea și posibilitatea implementării deciziei luate la orice nivel. Deseori, acest proces este foarte transparent la nivel local, când deciziile consiliului local, de exemplu, sunt luate și adoptate cu majoritatea de voturi a consilierilor prezenți. În aceste cazuri, se aprobă bugetul, se administrează patrimoniul public local, se stabilește cuantumul taxelor și impozitelor locale, alegerea vicepreședinților și alegerea viceprimarilor.

În concluzie, vom menționa că procesul decizional este unul foarte complex și, respectiv, organele abilitate cu acest proces au o responsabilitate foarte mare în fața comunității pentru a putea evita adoptarea unor decizii eronate. De calitatea deciziilor adoptate și de calitatea factorului uman implicat în proces depinde calitatea actului administrativ.

În conformitate cu art. 8 din *Legea privind descentralizarea administrativă*, [16] p. 1 și

p. 2, autoritățile administrației publice locale sunt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor referitoare nemijlocit la organizarea și funcționarea administrației publice locale. Aceste puncte se referă, în mod special, la posibilitatea luării deciziilor prin intermediul consultărilor, care sunt parte a procesului decizional administrativ și politic.

Un element interesant al observațiilor făcute îl constituie principiul complementarității între sistemul politic și sistemul administrativ. Pe de o parte, este vorba despre independența administrativă și, pe de alta, este vorba despre un control politic, excesiv, pe alocuri, din partea autorităților publice centrale și locale. În literatura de specialitate găsim că această influență poate fi de diferită intensitate: câteodată prevalează politicul, câteodată - administrativul. Și nu întotdeauna gradul înalt de control al politicului poate asigura o eficiență în activitatea administrației publice prin intermediul deciziilor adoptate și viceversa. În Republica Moldova, se întâmplă deseori că în situațiile în care prevalează politicul, deciziile administrative sunt eficiente și dau rezultat pe termen scurt și lung. În multe cazuri, când politicul nu este implicat în procesul decizional, atunci se întâmplă un fenomen des întâlnit, numit „impasul politic.” Varianta fericită pentru complementarea rolurilor în elaborarea procesului decizional și adoptarea legilor, hotărârilor și altor documente de uz intern sau internațional este atunci când independența politicului și independența sistemului administrativ este înaltă. Aceasta se manifestă când funcționarii publici și funcționarii politici au respect mutual, cooperează și participă la consultări comune pe subiecte de conflict. La fel, executivul politic este apreciat pentru formulările și expertizele care le elaborează, iar funcționarii publici au respect față de politicile elaborate de guvernare și sunt loiali. Această formulă este prezentă și funcțională

în statele cu democrație matură, unde administrația publică locală cunoaște un grad înalt de autonomie și independență financiară.

Concluzii. Rolul relațiilor politice și administrative în procesul decizional este determinat, în mare parte, de factorii situaționali și de caracteristicile autorităților locale, regionale și naționale implicate în proces. Acest fapt este influențat inclusiv de trasarea deciziilor importante pe care statul le asumă în realizarea obiectivelor de guvernare. De calitatea și aplicabilitatea acestora depinde dezvoltarea durabilă a administrației publice centrale și locale, precum și a sistemului politic în ansamblu.

Un document foarte important adoptat în luna aprilie 2012 în Parlamentul Republicii Moldova este *Strategia națională de descentralizare*. Un domeniu de acțiune, vizat în prezenta Strategie, este transferul responsabilităților. Această dimensiune a administrației publice centrale și locale este dificilă și deseori defectuoasă. Problemele cu care se confruntă cetățenii în acest sens țin de situația incertă cu privire la delimitarea responsabilităților între autoritățile administrației publice de diferite niveluri și intervenția nejustificată a autorităților administrației publice de nivelul I în activitatea administrației publice de nivelul II și viceversa. Toate aceste dihotomii influențează negativ activitatea administrației publice, procesul de luare a deciziilor și calitatea actului de guvernare. În Strategie sunt prevăzute mecanismele care ar îmbunătăți sistemul, prin crearea unui ciclu de transfer al competențelor administrației publice locale și centrale, clarificarea concisă a responsabilităților și atribuțiilor funcționale.

Relațiile politice și administrative sunt elementul-cheie care vor suferi modificări în urma implementării prevederilor și obiectivelor Strategiei, ceea ce ar îmbunătăți cadrul de comunicare și de luare a deciziilor la nivel local și central.

BIBLIOGRAFIE

1. Reinhardt B. Max Weber: *An intelectual Potrait*. – New York: Double dayand Co., 1960, p. 464.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.94 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

3. Creangă I. *Curs de drept administrativ: pentru studenții fac. de drept.* / Universitatea de Studii Umanistice din Moldova. – Chișinău: Epigraf, 2003 (C.E.P. „Tipografia Centrală”), p. 21.
4. Жуков И. *Модернизация социальных отношений в России: замыслы, итоги, возможности.* / Москва: Социологические исследования, № 6 (254), 2005, с. 25.
5. Remy R. C. *United States Government. Democracy in action.* – Glencoe Division: Macmillan/McGraw-Hill School Publishing Company, 1993, p. 355.
6. Волков Ю. *Социальные отношения и социальная сфера.*/Социологические исследования, № 4 (228), 2003, с. 34.
7. Roșca P. *Relații economice internaționale.* – Chișinău: Centrul editorial U.L.I.M., 2002, p. 19-26.
8. Matei A. *Analiza sistemelor administrației publice.* – București: Editura Economică, 2003, p. 78.
9. Newman J., Barnes M., Sullivan H. *Public participation and collaborative governance.* / Journal of Social Policy, 33 (2), p. 203-223.
10. Lepădatu D. *Politologie. Partea a II-a.* – București: Editura Hyperion XXI, 1993, p. 7-9.
11. Saca V. *Interese politice și relații politice: dimensiuni tranzitorii.* – Chișinău: Centrul editorial U.S.M., 2001, p. 74.
12. Creangă I., Uțică O., *Organizarea administrativă a teritoriului. Comentarii la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.* – Chișinău: C.E.P. „Tipografia Centrală,” 2001, p. 46.
13. Deliu T., Manole T., Groza A. *Ghidul alesului local. Ediție revizuită și completată* / coord. ed.: Marina V., Ionescu Ad., Adam Z. – Chișinău: „Nova Imprim” S.R.L., 2011, p. 79-83.
14. Kocher J. *Procesul decizional.* / Revista Antreprenoriat Transilvan din <<http://antreprenoriat.upm.ro/antreprenoriattransilvan/procesuldecizional~25.html>> din 07 noiembrie 2012.
15. David B. *Modelul mnemotehnic utilizat în definirea etapelor procesului decizional.* / Caietele Universității „Sextil Pușcariu” nr. 5, Brașov, extras din <<http://www.davidb.go.ro>>.
16. *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.*

Prezentat: 12 decembrie 2012.

E-mail: nighinaa@gmail.com

Serviciile sociale: problema delimitării competențelor în cadrul descentralizării

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

SUMMARY

The main topic treated in the article by the author is decentralization perspective, delineation of responsibilities and law gaps in the realm of social assistance within the implementation of Moldovan National Decentralization Strategy in line with local authorities' right in order to regulate and manage a substantial share of social affairs at local level.

Anumite dificultăți privind accesibilitatea și calitatea serviciilor publice locale pentru populația Republicii Moldova per ansamblu și, în speță, pentru persoanele din grupurile vulnerabile au făcut ca autorul prezentului demers să studieze starea lucrurilor în domeniul asistenței sociale sub aspectul administrativ și legislativ. În acest context, în scopul identificării soluțiilor de sistem de îmbunătățire a accesului și calității serviciilor publice pentru toți beneficiarii serviciilor sociale prezentul demers este important prin faptul că autorul încearcă să analizeze și să fundamenteze rolul și delimitarea autorităților administrației publice – gestionari de asistență socială. Clarificarea competențelor prestatorilor publici de servicii sociale – ale Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF) și autorităților administrației publice locale (APL), este cu atât mai importantă cu cât serviciile sociale sunt supuse procesului de descentralizare în cadrul implementării Strategiei Naționale de Decentralizare și consolidării autonomiei locale.

Dorim să credem că constatările și propunerile noastre vor contribui la îmbunătățirea gestionării sistemului administrativ al asistenței sociale, generarea modificărilor legislative și, prin urmare, la sporirea nivelului și calității serviciilor sociale acordate populației direct de APL, precum și de prestatorii privați de servicii sociale.

Vom menționa din capul locului că demersul nostru nu contemplează asupra serviciilor

sociale de înaltă specializare care, conform practicii internaționale, se pretează preponderent statului în persoana autorităților administrației publice centrale (APC).

Serviciile sociale primare și serviciile sociale specializate sunt într-o mare măsură prestate de actorii locali ceea ce, aparent, denotă un grad înalt de descentralizare, însă *de facto* și *de jure* APL, în special APL de nivelul I, nu sunt investite cu *competențe exclusive și depline* în ceea ce privește organizarea serviciilor sociale și evaluarea calității acestor servicii, ceea ce este în contradicție cu Carta Europeană a Autonomiei Locale, Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Drept exemplu la acest capitol, putem invoca problema subordonării administrative și funcționale a asistentului social din cadrul DASPF. Astfel, asistentul social se află, *de facto*, în primărie (postul de muncă, conlucrarea cu primarul, ofițerul de post) raportând primarului, dar *de jure* sau administrativ fiind în statele structurii raionale de asistență socială (DASPF) înființate de consiliul raional. Trecerea prin Hotărârea Guvernului nr. 24 din 10.01.2007 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de angajare a asistenților sociali” a asistentului social la autoritățile APL de nivelul II, anterior fiind în cadrul autorităților APL de nivelul I, în viziunea noastră, poate fi privit ca un pas spre centralizarea organizării și prestării mai multor servicii sociale la care

participă asistentul social și ca neîncredere pe viitor în creșterea capacităților administrative ale APL de nivelul I.

Printr-un proiect de lege, Guvernul încearcă să amendeze Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă prin introducerea noțiunii de „*competențe partajate – competențele exercitate de către autoritățile publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice, cu o separare clară a finanțării și puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică*”. În cazul în care Parlamentul va accepta propunerea Guvernului de modificare a legii nominalizate, vom fi martori ai conservării, în cel mai bun caz, a stării de lucruri când lipsește claritatea și delimitarea competențelor în organizarea și prestarea serviciilor sociale primare și celor specializate, iar procesul de descentralizare nu va fi decât o declarație de intenții în ceea ce privește delimitarea competențelor și resurselor aferente.

Descentralizarea administrativă ca fenomen științifico-administrativ și, în special, descentralizarea în domeniul serviciilor sociale este un obiectiv multidimensional și eterogen, care necesită abordări adoptate individual situațiilor administrative din statul în care se lansează astfel de reforme, iar în practică se materializează prin perioade lungi de acțiuni coordonate ale actorilor antrenați, care implică voința și determinarea decidenților politici. Acest proces este caracteristic multora dintre statele aflate în tranziție din centrul, estul și sud-estul Europei. Și pentru Republica Moldova descentralizarea administrativă, lansată oficial în vara anului 2012, se caracterizează printr-un ansamblu de evoluții complicate, de progrese parțiale neconsolidate în practica de zi cu zi, de ambiguități legislative, de confuzii privind modul de exercitare a unor competențe, în speță, în domeniul asistenței sociale.

Pentru a fundamenta necesitatea de delimitare a competențelor pe niveluri în domeniul asistenței sociale, dorim să ne ghidăm de Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68 din 05 aprilie 2012 și, în special, Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015 (SND). Astfel, în Obiectivul specific I, Activități 1, pct. 1 statuează elaborarea *Nomenclatorului competen-*

țelor autorităților APL de nivelul I și de nivelul II. Deși trebuie să remarcăm că SND operează cu o noțiune controversată „*partajarea competențelor*” care, în opinia noastră, este o noțiune improprie scopului și obiectivelor SND – consolidarea capacităților administrative ale autorităților administrației publice locale în prestarea serviciilor mai calitative populației și delimitarea clară a competențelor între APC și APL, precum și între APL de nivelul I și APL de nivelul II.

De fapt, în domeniul asistenței sociale deja au fost făcuți primii pași în această direcție: Ordinul Ministrului nr. 353 din 15 decembrie 2011 menționat mai sus, precum și articolele 13-14 din Legea nr. 547/2003 a asistenței sociale și art. 9-10 din Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale, inițiată elaborarea de MM-PSF a Strategiei de descentralizare a serviciilor sociale.

Studierea cadrului legal și practicii administrative în domeniul asistenței sociale în Republica Moldova ne conduce la o constatare mai puțin benefică: niciun serviciu social primar sau de specializare nu este prestat fără implicarea autorităților publice locale de ambele niveluri, iar la coordonarea serviciilor sociale specializate deseori este implicat MM-PSF. Cu alte cuvinte, suntem în prezența unor **competențe partajate și/sau competențe suprapuse**, când ambele niveluri de autorități ale administrației publice au atribuții în acest domeniu. Drept consecință, sunt cazuri când APC intervine în competențele APL, iar APL de nivelul II – în atribuțiile APL de nivelul I în acest domeniu.

În contextul celor expuse despre problema competențelor neclare, uneori partajate și suprapuse, considerăm absolut logică și consecventă întrebarea, de competența cărui organ de stat ține să fie efectuată clarificarea competențelor și eliminarea subsumărilor în domeniul asistenței sociale?

Conform alin. (1) al art. 60 din Constituție, „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului*.” Litera j) din alin. (3) al art. 72 din Constituție statuează că „*prin lege organică se reglementează regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și **protecția socială***” și art. 47 „Dreptul la asistență

și protecție socială.” Astfel, putem constata că datorită rolului său, într-o manieră determinantă, Parlamentul decide acceptarea, modificarea sau respingerea politicilor și mecanismelor de realizare a acestora în domeniul asistenței sociale prin adoptarea cadrului legal și instituțional propus de Guvernul Republicii Moldova. Prin urmare, deciziile privind delimitarea competențelor sau delegarea lor la anumite niveluri de administrație aparțin Parlamentului prin adoptare de acte legislative respective delegând fie APC, fie APL atribuții concrete în domeniul asistenței sociale.

Totuși un cuvânt greu de spus în determinarea competențelor de asistență socială aparține Guvernului, dat fiind faptul că conducerea generală și nemijlocită a domeniului asistenței sociale și implementarea politicilor în acest sens este una dintre prerogativele executivului central, prerogativă realizată, în special, prin intermediul MMPSF. Astfel, Legea cu privire la Guvern stabilește următoarele:

- Guvernul „*ia măsuri în ceea ce privește crearea unor condiții normale ... de muncă și odihnă, asistența socială*” (art. 11, pct. 3 din Legea nr. 64/1990);

- „*elaborează și prezintă Parlamentului proiecte de documente normative privind programele de dezvoltare economică și socială*” (art. 12, pct. 7 din Legea nr. 64/1990);

- „*coordonează activitatea organelor administrației publice locale în vederea traducerii în viață a politicii de stat în domeniul asistenței sociale*” (art. 19, pct. 3 din Legea nr. 64/1990).

Apreciind rolul Guvernului în domeniul asistenței sociale, precum și interacțiunea acestuia cu Parlamentul, autorul demersului remarcă faptul că Guvernul și MMPSF sunt principalele entități publice abilitate cu sarcina delimitării competențelor de prestare a serviciilor sociale în cadrul descentralizării administrative a asistenței sociale. Aproximativ 93 la sută din actele legislative adoptate în domeniul protecției sociale au fost înaintate Parlamentului de MMPSF prin intermediul Guvernului.

În contextul examinării platformei legislative care ne ajută să identificăm punctele de reper în delimitarea și clarificarea competențelor în prestarea serviciilor sociale, un alt do-

cument de politici care merită atenția noastră este Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru 2011-2014 „*Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare*”. Programul nominalizat conține prevederi-călăuză pentru activitatea executivului central la Compartimentul „Politici sociale”, astfel unele din acțiunile prioritare în domeniul asistenței sociale sunt:

- „**consolidarea capacităților instituționale și funcționale ale autorităților administrației publice locale** în exercitarea funcțiilor de autoritate tutelară, pentru a asigura respectarea drepturilor copiilor;

- **promovarea cadrului normativ necesar** pentru organizarea și funcționarea serviciilor sociale calitative;

- **elaborarea și promovarea mecanismului de acreditare a prestatorilor de servicii sociale** și de procurare a serviciilor sociale;

- **dezvoltarea unui parteneriat durabil cu societatea civilă** prin atragerea organizațiilor societății civile în prestarea serviciilor sociale.”

Deși legislația în vigoare prevede necesitatea consultării opiniei APL, totuși suntem pe picior să constatăm că prestarea serviciilor pe plan local suferă din cauza lipsei mecanismului instituționalizat eficient de consultare a opiniei APL în problemele ce țin de interesele colectivităților locale, în general, și în prestarea serviciilor sociale, în special. Or, aceste consultări sunt impuse și de pct. 6 din art. 4 din CEAL care prevede că „*autoritățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp și într-o manieră apropiată în cursul de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.*”

Analizând rolul diferiților actori la nivel central în procesul de descentralizare a serviciilor sociale este greu de subestimat rolul fundamental și diriguitor al organului central de specialitate al statului în domeniul protecției sociale – MMPSF. Conform Legii asistenței sociale nr. 547/2003, în art. 12, alin. (1), „*Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei este autoritatea din cadrul administrației publice centrale care coordonează activitatea de acordare a asistenței sociale și evaluează funcționarea sistemului de asistență socială.* Analiza selectivă a legislației în vigoare mai denotă și alte atribuții ale MMPSF (art. 12, alin. (2) din

legea menționată), care sunt importante în cadrul identificării rolului și competențelor MMPSF în domeniul asistenței sociale:

- **coordonează și evaluează activitatea structurilor teritoriale de asistență socială** (lit. e);

- *cooperează cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea și cu reprezentanții societății civile, în condițiile legii, în scop de dezvoltare a serviciilor sociale și de asigurare a calității lor* (lit. f);

- *centralizează mijloacele bănești din alocațiile totale prevăzute în bugetul de stat pe anul respectiv pentru asistența socială, inclusiv prin delegare instituțiilor din subordine, în vederea realizării programelor cu destinație specială din domeniu* (lit. j).

Cu referire la serviciile sociale legislatorul mai atribuie competență APC în art. 12, alin. (4) din Legea nr. 547/2003: „Autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii sociale **doar** în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale.”

Concluzia desprinsă din art. 12, alin. (2) și alin. (4) din Legea nr. 547/2003 conturează un rol dublu al MMPSF, pe de o parte, de promotor al politicilor în domeniul asistenței sociale, iar pe de altă parte, de coordonator și chiar prestator al serviciilor sociale.

Art. 8, alin.(1) din Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale stabilește că Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei „...exercită atribuții principale în procesul de asigurare a serviciilor sociale la nivel național.” Astfel, MMPSF, în scopul asigurării serviciilor sociale:

a) *elaborează și promovează politicile în domeniul de asistență socială, inclusiv al serviciilor sociale, precum și în domeniul promovării drepturilor persoanelor defavorizate;*

b) *elaborează acte normative privind organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului integrat de servicii sociale;*

[...]

d) *consultă patronatele, sindicatele și societatea civilă și coordonează cu acestea, la nivel național, proiectele de acte normative de caracter economico-social;*

[...]

f) *organizează și gestionează instituții de*

asistență socială prestatoare de servicii cu specializare înaltă, în cazul în care astfel de instituții nu pot fi organizate și gestionate de autoritățile administrației publice locale.”

Astfel, putem vedea din prevederile citate că alin. (3), art. 12 din Legea nr. 547/2003 stabilește că „la elaborarea politicii de asistență socială, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei se consultă cu reprezentanții societății civile, cu patronatele și sindicatele,” însă nu prevede consultarea și reprezentanților APL. O atitudine similară de neglijare a APL se conține și în art. 8, alin. (1), lit. d) din Legea nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale, citat mai sus, prin care „MMPSF în scopul asigurării serviciilor sociale: consultă doar (red. n.) patronatele, sindicatele și societatea civilă și coordonează cu acestea, la nivel național, proiectele de acte normative cu caracter economico-social.”

Apreciem ca neinspirate și pasibile modificării prevederile legilor menționate care nu cer MMPSF să consulte autoritățile APL la elaborarea politicilor în domeniul asistenței sociale.

Apreciind prevederile legale vizavi de rolul și competențele APC în domeniul serviciilor sociale, ne vedem obligați să examinăm și dispozițiile legale referitor la APL în acest domeniu. Astfel, conform art. 13 din Legea nr. 547/2003 a asistenței sociale, APL de nivelul II *organizează structura teritorială de asistență socială, în comun cu APL de nivelul I.* Alin. (2) al aceluiași articol stabilește că „autoritățile APL de nivelul II, prin intermediul structurii teritoriale de asistență socială, exercită următoarele atribuții:

[...]

b) *organizează și acordă asistență socială în funcție de necesitățile identificate;*

[...]

d) *susțin autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și pe reprezentanții societății civile în activitatea de elaborare și implementare a programelor locale de dezvoltare a asistenței sociale...;*

e) *asigură gestionarea mijloacelor financiare și a resurselor umane pentru dezvoltarea și prestarea asistenței sociale în teritoriul administrat;*

f) *susțin activitatea instituțiilor de asistență socială din primăriile aflate în raza unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și*

înaintea propunerii în vederea optimizării activității acestora.”

Este de subliniat și o competență neclară a APL de nivelul II „partajată” cu APL de nivelul I stabilită prin alin. (3) al art. 13 din Legea nominalizată: „*Structura teritorială de asistență socială, de comun acord cu autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi, angajează personalul din sistemul de asistență socială.*”

Art. 14 al Legii nr. 547/2003 a asistenței sociale reglementează rolul APL de nivelul I în organizarea asistenței sociale. Astfel, conform art. 14, alin. (1), APL de nivelul I exercită următoarele atribuții:

- *adoaptă și dezvoltă strategii locale de susținere a persoanelor și familiilor defavorizate (lit. c);*

- *asigură resursele umane, materiale și financiare pentru implementarea programelor de asistență socială și pentru soluționarea problemelor sociale stringente (lit. e);*

- *contribuie la asigurarea condițiilor adecvate de activitate pentru personalul structurii teritoriale de asistență socială, care activează în teritoriul administrat (lit. f);*

- *monitorizează și coordonează activitatea personalului din sistemul de asistență socială în comun cu structura teritorială de asistență socială (lit. g).*

(2) *Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, conform necesităților identificate, în mod independent, pot crea servicii sociale și institui unități de personal.”*

Conform art. 10 din Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale, APL de nivelul I „*planifică tipurile de servicii sociale conform necesităților populației din teritoriul administrat și resursele necesare pentru prestarea acestora.*” Însă în acest context dorim să reiterăm că, de regulă, bugetele unităților administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul I nu prevăd niciun articol de cheltuieli pentru asistența socială. Prin urmare, Legea privind finanțele publice locale urmează să fie modificată pentru a permite APL de nivelul I să implementeze prevederea art. 10 din Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale.

Analiza cadrului legal permite o constatare că ministerului îi sunt atribuite, pe de o parte, competențe de coordonator al serviciilor soci-

ale și gestionar al finanțelor publice destinate asistenței sociale, iar pe de altă parte, practica și legislația în vigoare ne arată că domeniul serviciilor sociale, în special, înființarea direcției/secției de asistență socială și protecție a familiei, organizarea prestării serviciilor sociale ține de competența APL de nivelul II.

În ceea ce privește competențele APL de nivelul I, cadrul legal plasează aceste autorități cu insuficientă capacitate administrativă respectivă (cu excepția mun. Chișinău și mun. Bălți) *de jure și de facto* într-o poziție de a contribui la organizarea și prestarea serviciilor sociale de către autoritățile AAPC și autoritățile AAPL de nivelul II. Astfel, chestiunea privind competențele proprii sau delegate rămâne incertă, datorită unor neclarități ale cadrului normativ-legislativ sectorial și lipsei capacităților administrative ale unui număr mare de UAT de nivelul I.

Din cele menționate putem accentua că Legea nr. 547/2003 a asistenței sociale și Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale statuează unele prerogative ale MMPSF, fără a ține cont de principiile puse la baza organizării și funcționării APL, de exemplu, autonomia decizională și financiară, având competențe clare și exhaustive în cadrul descentralizării administrative potrivit Cartei Europene a Autonomiei Locale și SND. Astfel, putem face următoarele **concluzii și propuneri** prin invocarea următoarelor pasaje legale:

MMPSF „coordonează și evaluează activitatea structurilor teritoriale de asistență socială” (art. 12, alin. (2), lit. e) din Legea nr. 547/2003 a asistenței sociale).

Este o competență, în opinia noastră, proprie APL de nivelul II care gestionează această structură – consiliul raional și președintele raionului. Prin urmare, MMPSF nu poate exercita coordonarea și evaluarea serviciului public descentralizat care nu este în subordinea acestui minister. Or, această prevedere derogă flagrant de la alin. (4) al art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, care stipulează că „*competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală decât numai în cadrul legii*”. La fel, această prevedere din Legea nr. 457/2003 este derogatorie cu alin.

(2), lit. j) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă care stabilește că „j) administrarea unităților de asistență socială de interes raional; k) dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale” fac parte din domeniile proprii de activitate ale APL de nivelul II.

Prin urmare, **recomandăm** să fie modificat cadrul legal al Republicii Moldova în sensul ca MMPSF să stabilească rigorile și criteriile de evaluare de gestionar al activității funcționale și nu să coordoneze sau să evalueze nemijlocit activitatea structurii teritoriale de asistență socială care este un serviciu public descentralizat.

MMPSF „centralizează mijloacele bănești din alocațiile totale prevăzute în bugetul de stat pe anul respectiv pentru asistența socială, inclusiv prin delegare instituțiilor din subordine, în vederea realizării programelor cu destinație specială din domeniu” (art. 12, alin. (2), lit. f) din Legea nr.547/2003 a asistenței sociale).

Putem insista că atât timp, cât lipsește claritatea și delimitarea clară a competențelor în organizarea și funcționarea serviciilor sociale între ambele niveluri ale APL, atât timp, cât există implicarea a trei actori, de altfel importanți, MMPSF, APL de nivelul II și APL de nivelul I în organizarea efectivă a serviciilor sociale primare și cele de specializare, considerăm că mijloacele bănești din alocațiile totale prevăzute în bugetul de stat ar trebui să fie delegate nu numai instituțiilor din subordinea MMPSF, dar canalizate și APL care răspund efectiv de buna organizare și finanțare a serviciilor sociale respective. Altminteri, suntem în prezența problemei enunțate de SND: „Transferul responsabilităților APL la nivelul I în prestarea serviciilor sociale fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea lor”.

APL de nivelul I „adoaptă programe de asistență socială și exercită controlul asupra realizării acestora.”

Considerăm că adoptarea unor programe de asistență socială este prerogativa APL de nivelul II, dat fiind că anume acest nivel dispune de serviciu public descentralizat specializat – direcția/secția asistență socială și protecție a familiei.

APL de nivelul I „asigură resursele umane, materiale și financiare pentru implementarea programelor de asistență socială” (art. 14, alin. (1), lit. e) din Legea nr. 547/2003 a asistenței sociale).

Această prevedere este la fel de criticabilă sub aspectul lipsei mecanismului de realizare. Astfel, autoritățile APL de nivelul I vor putea elabora programe proprii de asistență socială, precum și să le asigure cu resursele umane, materiale și financiare doar în cazul în care vor beneficia de libertatea efectivă în ceea ce privește dotarea și finanțarea cu secțiile/serviciile respective și resursele umane necesare și calificate pentru realizarea acestei competențe prevăzute de Lege. Or, în caz contrar, cădem în dizgrația alin. 1 al art. 6 din CEAL, care statuează că „autoritățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne cu care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării lor la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficace.”

APL de nivelul I „contribuie la asigurarea condițiilor adecvate de activitate pentru personalul structurii teritoriale de asistență socială” (art. 14, alin. (1), lit. f) din Legea nr. 547/2003 a asistenței sociale).

Este o prevedere, în viziunea autorului demersului, totalmente nefundamentată și lipsită de logica administrativă internă care împovărează APL de nivelul I cu niște sarcini improprii de a contribui la crearea condițiilor pentru activitatea serviciilor publice ale APL de nivelul II.

Autoritățile APL de nivelul I, „conform necesităților identificate, în mod independent, pot crea servicii sociale și institui unități de personal” (art. 13 din Legea nr. 547/2003) și „planifică tipurile de servicii sociale conform necesităților populației din teritoriul administrat și resursele necesare pentru prestarea acestora” (art. 10 din Legea nr. 123/2010).

Normele examinate din ambele legi au, mai degrabă, un caracter declarativ și nefondat, datorită insuficienței surselor bugetelor UAT de nivelul I și dezechilibrelor în raporturile dintre bugetele de diferite niveluri, bugetele UAT de nivelul I nu prevăd niciun articol de cheltuieli pentru asistența socială. Or, caracterul declarativ al acestor norme vine să con-

firme existență problemelor arătate și în SND: *„Transferarea responsabilităților/competențelor către nivelurile APL nu ține cont de resursele economice reale ale acestora și de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încât să acopere o parte importantă din necesitățile de cheltuieli publice”* (a se vedea SND, Partea 1. Administrația publică locală: situația actuală și definirea problemelor, compartimentul I. Descentralizarea serviciilor și competențelor) și *„Dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior, dependență generată de: (1) insuficiența veniturilor proprii ale APL; (2) dezechilibrul vertical cauzat de discrepanța dintre distribuția de responsabilități și sursele de venit între nivelurile administrației; și (3) unele practici moștenite de a include bugetele APL de nivelul I în bugetele APL de nivelul II, fapt ce are ca efect intervenția excesivă a autorității centrale și, de multe ori, a nivelului raional în gestionarea resurselor financiare locale proprii”* (a se vedea SND, Partea 1. Administrația publică locală: situația actuală și definirea problemelor, com-

partimentul II. Descentralizarea financiară).

Prin urmare, întru realizarea prevederilor art. 13 din Legea nr. 547/2003 și art. 10 din Legea nr. 123/2010 se impun imperios modificări ale cadrului legal menționate mai sus, precum și adoptarea Legii privind finanțele publice locale în redacție nouă sau modificarea Legii privind finanțele publice locale în așa mod în care să permită APL de nivelul I să implementeze responsabilitățile în domeniul asistenței sociale date APL prin lege.

De asemenea, insistăm să enunțăm lipsa platformei teoretice și temeiului legal privind implementarea conceptului de „competențe partajate,” iar pasajele din Strategia Națională de Descentralizare care pot crea în mod deliberat confuzia legiferării noțiunii de „competențe partajate” să fie revizuite, dat fiind faptul că această sintagmă, în opinia noastră, este totalmente străină spiritului și literei Cartei Europene a Autonomiei Locale și este de natură să demotiveze autoritățile APL ca prestatori ai serviciilor publice, în general, și ai serviciilor sociale, în speță.

ACTE NORMATIVE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985.
3. Carta Socială Europeană revizuită din 18.10.1961.
4. Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern.
5. Legea nr. 436 din 28.12.2006 cu privire la administrația publică locală.
6. Legea nr. 435 din 28.12.2006 cu privire la descentralizarea administrativă.
7. Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012.
8. Codul Familiei adoptat prin Legea nr. 1316-XIV din 26.10.2000.
9. Codul Civil adoptat prin Legea nr. 1107-XV din 06.06.2002.
10. Legea nr. 499-XIV din 14.07.1999 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni.
11. Legea nr. 133-XVI din 13.06.2008 cu privire la ajutorul social.
12. Legea nr. 547-XV din 25.12.2003 a asistenței sociale.
13. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale.
14. Legea nr. 338-XII din 15.12.1994 cu privire la drepturile copilului.
15. Legea nr. 129 din 08.06.2012 privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale.
16. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru 2011-2014, *„Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare.”*
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 998 din 28.12.2012 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea consiliului național de acreditare a prestatorilor de servicii sociale, a structurii și efectivului-limită ale acestuia.” Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-5 din 04.01.2013, art. 6.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 413 din 14.06.2012 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Serviciului social „Respiro” și a Standardelor minime de calitate.”

19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314 din 23.05.2012 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Serviciului social „Asistență personală” și a Standardelor minime de calitate.”

20. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 691 din 17.11.2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia.”

21. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 948 din 07.08.2008 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura de repatriere a copiilor și adulților – victime ale traficului de ființe umane.”

22. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1177 din 31.10.2007 „Cu privire la instituirea Comisiei pentru protecția copilului aflat în dificultate și aprobarea Regulamentului-cadru de activitate a acesteia.”

BIBLIOGRAFIE

1. Romandaș, Nicolae. Dreptul protecției sociale. Universitas, 2001.
2. Ghimpu, S. Țiclea, A. Tufan, C. Dreptul securității sociale. București: ALL BECK, 1998, p.357.
3. Miftode, V. Fundamente ale asistenței sociale. București: Editura Eminescu, 1999.
4. Preda, Marian. Politica socială românească între sărăcie și globalizare. Polirom, 2002, p. 80.
5. Romandaș, Nicolae, Proca, Ludmila. *Rolul asistenței sociale și asigurării sociale ca instituții juridice ale dreptului protecției sociale în reformarea activității instituțiilor administrației publice*. Teoria și practica administrării publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 24 mai 2011. Chișinău: AAP, 2011, p. 93-95.
6. Gribincea, Tatiana. *Reforma sistemului de protecție socială – oportunitate pentru Republica Moldova*. Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova. Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008. V.II. Chișinău: AAP, p.94-96.
7. Documente interne ale Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei. http://www.mmmpsf.gov.md/md/docum_int/

Prezentat: 13 februarie 2013.

E-mail: sergiu.tatarov@gmail.com

Posibilități de implicare a sectoarelor privat și asociativ în activitatea de prestare a serviciilor publice

Violeta TINCU,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

When public administration, whether for lack of resources, or for other reasons, can no longer fulfill its public services providing mission, other subjects can step in, even when located outside the public administration system. These other subjects can be either private businesses, enabled to provide public services as a result of both privatization and concession (delegated management) of some services. This delegated management of public services is perceived by both domestic and foreign researchers as a more beneficial option for the final user, given public administration does not totally lose control over the service provided. There are also other subjects which can be involved in the providing activities, namely nongovernmental organizations, also located outside the public administration system. Although in our country they cannot directly provide public services, these organizations can mobilize the citizens and organize activities for the benefit of the communities (support programs for the seniors, social work, sanitation, etc.) Moreover, these organizations can also monitor how public administration is fulfilling its public services-providing mission.

Necesitatea de a înființa servicii publice bazate pe *necesitățile* cetățenilor este în prezent recunoscută de administrații ca fiind un *obiectiv* major. [6, p. 665] Potrivit autoarei Ana Vasile, „dacă privim în urmă, regăsim în serviciile publice preocupările cotidiene care au marcat anumite *necesități*, cum ar fi: nevoia de electricitate, de apă curentă, de gaze, de transport etc.” [14, p. 4]

Pe de altă parte, autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează: „Serviciul public este *mijlocul* prin care administrația publică își exercită activitatea”. [11, p. 394] Deservirea unei colectivități, fie ea națională, fie locală, *satisfacerea nevoilor* acesteia reprezentând *scopul* fundamental al administrației statale și al administrației publice locale. [11, p. 394]

Totuși, odată cu dezvoltarea societății, sporește necesitatea de noi și diverse servicii publice cu caracter flexibil ce pot fi prestate în mod operativ. În aceste condiții statul și instituțiile sale, nefiind în stare să satisfacă cerințele crescânde s-au văzut nevoite să încredințeze unele servicii publice persoanelor private.

Astfel, a apărut ideea prestării unui serviciu de interes general prin intermediul unei firme private. În acest sens, „există, bineînțeles, ideea, că sectorul privat este mai eficient decât cel public datorită disciplinei și competitivității.” [5, p. 288]

Practica a demonstrat că privatizarea este binevenită în astfel de domenii precum telecomunicațiile, distribuția de energie, transporturile, dar mai dificilă în cazul învățământului și al sănătății. Chiar dacă unele servicii sunt administrate de societăți private, activitatea acestora comportă unele particularități printre care este de subliniat menținerea controlului autorității publice asupra prestării serviciului public creat. [7, p. 132]

În ceea ce ne privește, ne exprimăm anumite rezerve față de privatizarea totală a unor servicii publice. Astfel, în literatura de specialitate, inclusiv din țările în care practica privatizării este una obișnuită, se indică următoarele motive de acceptare cu rezerve a privatizării: autoritățile publice manifestă firesc nedorința de a delega controlul asupra unui serviciu

public, din motivul că ele nu vor fi nicicând capabile să transfere și responsabilitatea deplină pentru ele sectorului privat. Dacă un aranjament referitor la privatizare eșuează în satisfacerea așteptărilor publicului, cetățenii vor înainta mai curând proteste autorităților vor înainta mai curând proteste autorităților publice decât contractorului privat. [9, p. 91]

Un alt motiv de preocupare constă în conceptele de deschidere și transparență în practica serviciilor publice. Astfel, autoritățile publice se supun unor nenumărate prevederi legale referitoare la transparență, care se referă atât la transparența ședințelor, cât și a documentelor. Pe de altă parte, atunci când o firmă privată își asumă dreptul de operare sau de proprietate, practicile de activitate nu vor fi întotdeauna comunicate publicului larg. [9, p. 92]

Totodată, există temeri că privatizarea unor servicii în prezent monopolizate de stat în unele țări, cum ar fi asigurarea cu energie, serviciile poștale sau comunicațiile, ar putea fi în detrimentul utilizatorului, dat fiind faptul că operatorii privați s-ar concentra pe sectoarele profitabile ale pieței și, mai devreme sau mai târziu, ar majora tarifele la servicii. [10, p. 26]

Astfel, deși privatizarea generează plusuri de eficiență, încurajează investițiile, totuși aceste beneficii se realizează deseori prin strategii nepopulare, dar ușor de prognozat, cum ar fi creșterea tarifelor. [4, p. 145]

În atare condiții, evident, apare întrebarea logică: în caz de privatizare totală, care mai este rolul administrației publice, unde își mai găsește ea loc în acest proces? Potrivit unor opinii, rolul administrației publice nu se schimbă nicidecum, dat fiind faptul că, oricum, atâta timp cât necesitățile cetățenilor sunt satisfăcute, fie ele și prin structuri private, misiunea administrației publice va fi îndeplinită oricum.

Considerăm însă că, în condițiile în care unele servicii au fost privatizate, iar între sectoarele public și privat există o strictă delimitare – din punct de vedere juridic, al regimului proprietății etc. – rolul administrației publice se schimbă substanțial. Anume din acest motiv suntem în dezacord cu ideea privatizării totale a unor servicii publice.

Menționăm în acest sens că serviciile publice pot fi gestionate sub trei forme:

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

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

3. *Gestiunea semidirectă* reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată. [1, p. 102]

Ce-a de-a doua formă, gestiunea delegată sau concesionarea, este cea care ne interesează în mod deosebit. Anume această formă ne apare ca o *alternativă viabilă a privatizării totale a serviciilor publice*, dat fiind faptul că administrația publică nu pierde pârghia de influență asupra agentului privat în acest caz. Astfel, administrația poate încredința gestiunea unui serviciu public unei persoane particulare, fizice sau juridice. Acest procedeu mai poate fi numit „concesionare.” Potrivit doctrinei franceze „concesiunea reprezintă acel sistem, în care puterea publică (locală sau națională) condece unei întreprinderi (private sau publice) responsabilitatea de a produce și de a distribui servicii colective locale.” [13, p. 14]

În cazul gestiunii concesionate (indirecte), statul recurge frecvent la această modalitate pentru a transfera prin contract gestiunea unor servicii publice sau pentru a obține realizarea unei activități publice de către un particular, cu care încheie un contract de concesionare. Cu această ocazie au apărut unele cazuri de abateri, favorizate de lipsa de transparență și insuficiența controlului de legalitate. Din aceste considerente legiuitorul a instituit „o obligație de concurență perfectă,” obligând delegarea gestiunii serviciilor publice (concesionarea) numai prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Putem observa că la nivel internațional, tenderul competitiv prin intermediul licitației e o practică obișnuită, în vederea stimulării concurenței. [2, p. 167]

Anume gestiunea delegată, ca alternativă a privatizării totale, ne pare o alternativă că se poate de viabilă la privatizarea totală a unor

servicii publice. În acest caz, autoritățile administrației publice nu pierd total orice influență asupra calității și prețurilor serviciilor prestate, putând controla în continuare situația – lucru favorabil și pentru utilizatori, pentru că în caz de eșec ei sunt mai predispuși să învinuiască autoritățile și mai puțin – operatorul privat.

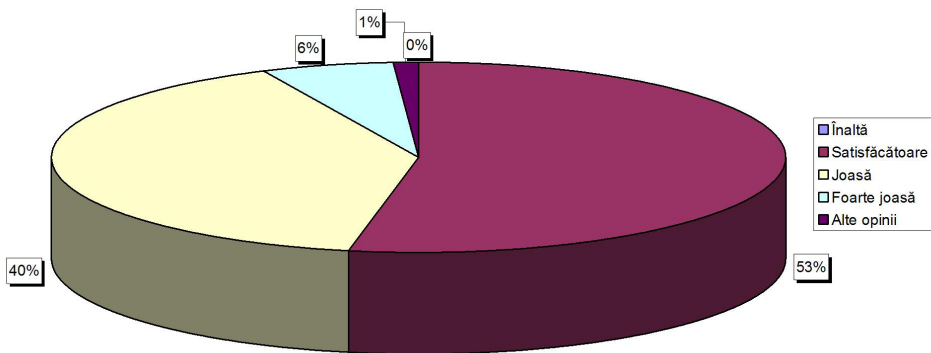
Pentru a verifica cum este percepută posibilitatea implicării sectorului privat în prestarea de servicii publice, din punctul de vedere al cetățenilor-utilizatori, în perioada octombrie 2010 - octombrie 2011 am realizat un sondaj pe un eșantion de 100 respondenți, utilizatori ai serviciilor publice. Sondajul a fost

axat, în principal, pe regiunea Centru, incluzând doar parțial respondenți din regiunile Nord și Sud.

Rezultatele acestui sondaj sunt cât se poate de sugestive și demonstrează cu prisosință că viziunea cetățeanului referitor la problematica serviciilor publice se deosebește de modul în care percep problema cercetătorii în domeniu sau autoritățile administrației publice.

O întrebare din chestionar a vizat problema calității serviciilor publice, în următoarea formulă: „Cum apreciați la moment calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova?”

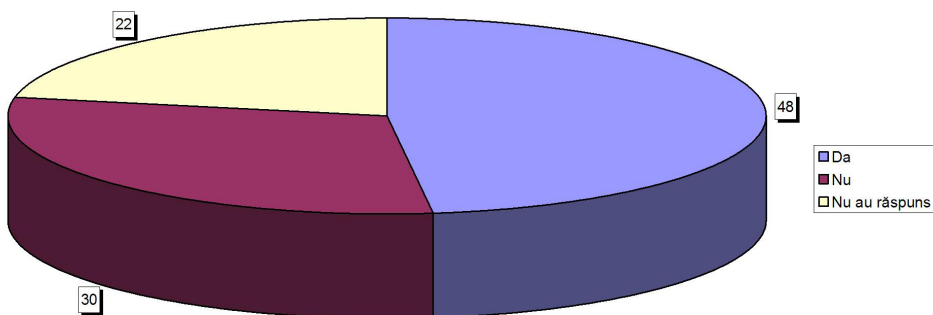
Cum apreciați la moment calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova?



Următoarea întrebare inclusă în chestionar a fost: „Considerați că privatizarea anumitor servicii publice poate spori calitatea acestora

și gradul de satisfacție a populației?” Majoritatea respondenților au manifestat atitudine pozitivă față de privatizare.

Considerați că privatizarea anumitor servicii publice poate spori calitatea acestora și gradul de satisfacție a populației?



Argumentul principal adus de respondenți în folosul privatizării este că aceasta ar contribui la sporirea calității. Printre serviciile ce ar putea fi privatizate pe primele locuri s-au plasat asigurarea cu apă și salubritatea, pe locul doi – transportul public, doar doi din 100 de respondenți, indicând că ar fi binevenită privatizarea serviciilor de comunicații.

Pe lângă firmele private, ca subiecți din afara sistemului administrației publice, un rol important în domeniul ce ne interesează îl pot juca și *organizațiile nonguvernamentale*. Astfel, acestea pot să-și aducă prin parteneriatul cu administrația publică o contribuție importantă la prestarea unor servicii publice sociale (îngrijirea oamenilor în etate, programe pentru tineret etc.) [7, p. 132]

În ceea ce privește rezultatele cercetărilor efectuate de cercetătorii de peste hotare, considerăm demnă de menționat poziția doctrinei engleze, care se arată foarte deschisă față de posibilitatea implicării sectorului asociativ în problematica serviciilor publice. De exemplu, cercetătorii englezi consideră: „Cele mai bune servicii publice sunt cele orientate spre utilizator, motiv pentru care implicarea sectorului terțiar e vitală. Astfel, cunoaștem că, la nivel național există programe de satisfacere a unor necesități care sunt implementate de organizațiile caritabile, întreprinderile sociale sau grupurile de voluntari și care funcționează impecabil.” [3, p. 1]

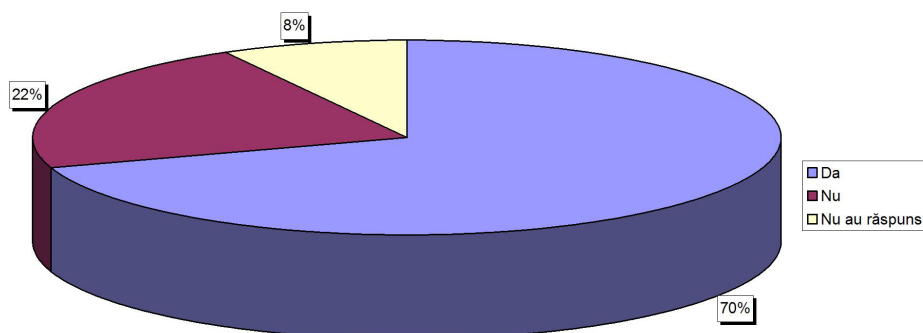
Doctrina franceză, studiind problematica gestiunii serviciilor publice, evidențiază patru modalități: 1) directă (inclusiv prin regie); 2) prin intermediul unei instituții publice; 3) prin intermediul unei întreprinderi private; 4) printr-o asociație fără scop lucrativ (bănesc),

recunoscând, astfel, posibilitatea implicării organizațiilor neguvernamentale în domeniul serviciilor publice. [8, p. 12]

În ceea ce ne privește, considerăm că sectorul asociativ reprezintă o forță reală, în stare să reducă considerabil povara administrației publice. Totuși sectorul asociativ nu poate fi considerat el însuși drept prestator de servicii publice și aceasta din câteva motive: 1) administrația nu poate nici înființa și nici desființa un serviciu prestat de asociațiile neguvernamentale; 2) nu poate controla calitatea prestării acestor servicii; 3) nu poate fixa tarifele prestării serviciilor de nicio organizație neguvernamentală. Cu toate acestea, sectorul asociativ poate complementa foarte bine activitatea de prestare a serviciilor publice.

Prin stabilirea unor parteneriate între administrațiile publice locale și organizațiile neguvernamentale, cele din urmă pot juca un rol foarte important în oferirea unor servicii, cum ar fi ajutorul social al oamenilor de vârstă a treia, îngrijirea bătrânilor solitari, ajutoarele umanitare, desfășurarea unor programe cu caracter educațional pentru diferite categorii de vârstă, prin organizarea diferitelor cluburi de interese, organizarea diferitelor activități care ar fi în folosul întregii colectivități (acțiuni de salubritate, amenajare, înverzire etc.). [12, p. 34]

În sondajul nostru am încercat să identificăm și nivelul de acceptare a implicării organizațiilor nonguvernamentale în prestarea serviciilor publice, din perspectiva cetățenilor. În acest sens, în chestionar a fost inclusă întrebarea: **„Considerați că organizațiile neguvernamentale (O.N.G.) pot fi implicate în gestiunea serviciilor publice?”**



Deși majoritatea absolută a respondenților a răspuns pozitiv la această întrebare, trebuie să menționăm totuși următoarele: unii respondenți au ideea destul de vagi despre ceea ce ar trebui să facă organizațiile guvernamentale, percependu-le, în primul rând, ca surse de finanțare, lucru, evident, neveridic. Doar câțiva respondenți le percep ca pe un instrument de monitorizare și asigurare a transparenței în activitatea serviciilor publice.

În concluzie vom menționa că, atunci când administrația publică, din lipsă de resurse sau din alte motive nu-și mai poate îndeplini corespunzător misiunea de prestare a serviciilor publice, pot interveni și alți subiecți, localizați în afara sistemului autorităților administrației publice. Aceștia pot fi anumite structuri private, care pot presta servicii publice atât în rezultatul privatizării, cât și în rezultatul con-

cesionării (gestiunii delegate) a unor servicii. Gestiunea delegată este percepută atât de doctrina autohtonă, cât și de cea străină ca fiind o variantă mai favorabilă pentru utilizatorul final, dat fiind faptul că administrația publică nu pierde total controlul asupra serviciului. Totodată, în activitatea de prestare poate fi implicat și un alt subiect localizat în afara sistemului administrației publice – organizațiile guvernamentale. Deși nu pot presta nemijlocit servicii publice, aceste organizații pot mobiliza cetățenii și organiza diferite activități care ar fi în folosul întregii colectivități (programe de ajutorare a persoanelor în etate, acțiuni de salubritate, înverzire etc.). Totodată, aceste organizații pot exercita și un rol de monitorizare a modului în care administrația publică își îndeplinește misiunea prestatoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Matei L. *Servicii publice*. București: Economica, 2000.
2. Amaral M., Saussier S. *Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London*. Utilities Policy, Jun 2009, vol. 17, Issue 2.
3. Chapman T., Brown J. *Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom*. Policy Studies, vol. 29, No. 1, March 2008, pag. 117.
4. Davis J. *Private-sector participation in the water and sanitation sector*. Annual Review Environment Resources, 2005.
5. Dowding K., John P. *The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Services*. Political Studies, vol. 56, 2008, pag. 288–311
6. Gannon-Leary P., Baines S., Wilson R. *Collaboration and partnership: A review and reflections on a national project to join up local services in England*. Journal of Interprofessional Care, No. 20(6), December 2006, pag. 665-674.
7. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007.
8. Guyon Ch. *Moderniser les services publics: mission possible*. Paris: Les Editions d'Organisation, 1998.
9. Jacobs J. W., Howe C. W. *Key Issues and Experience in U.S. Water Services Privatization*. Water Resources Development, vol. 21, No. 1, Carfax, March 2005, pag. 89-98.
10. Maczkovics C. *The Railways at the Crossroads of Liberalisation and Public Service*. E.P.P.P.L. No. 1, 2009.
11. Manda C., Manda C. C. *Dreptul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2002,
12. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice*. Chișinău: Tish, 1999.
13. Rachline F. *Services publics, économie de marché*. Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996.
14. Vasile A. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. București: All Beck, 2003.

Prezentat: 12 februarie 2013.

E-mail: tivioleta@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



Funcția de mediere a șefului de stat

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

RÉSUMÉ

La médiation comme institution juridique, descend du droit international. On considère la médiation, dans cette branche du droit, comme un moyen paisible de résoudre les différends entre les états, dans le cadre duquel le médiateur participe directement et activement, notamment en proposant certaines solutions, aux pourparlers entre les parties du conflit, afin de réaliser un accord entre elles. Une fois appliquée cette définition au spécifique du droit constitutionnel, on va constater que le Président de la République que puisse exercer sa fonction de médiation il faudra qu'il se trouve dans la présence de certains différends entre les organes du pouvoir d'Etat.

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

Constituțiile contemporane ale unor țări prevăd expres funcția de mediere sau funcția de arbitraj a șefului de stat între organele puterii de stat. Astfel, potrivit Constituției României, Președintele veghează la buna funcționare a autorităților publice, exercitând în acest scop funcția de mediere între puterile statului. Constituția franceză prevede că Președintele asigură, prin arbitrajul său, buna funcționare a autorităților publice, iar în Constituția Greciei se statuează: „Președintele republicii este arbitrul instituțiilor republicii.” De remarcat, că sunt și constituții în care nu întâlnim niciuna dintre cele două

noțiuni amintite, dar ideea de mediere ne este altfel sugerată din unele prevederi constituționale. De exemplu, Constituția Federației Ruse prevede că Președintele „...asigură funcționarea coordonată și interacțiunea organelor puterii de stat.” Totodată, multe sisteme constituționale nu presupun sau nu consacră expres în textele constituționale un astfel de rol Președintelui republicii, cum ar fi, de exemplu, constituțiile Germaniei, Ucrainei, Bulgariei, Republicii Moldova.

Deși Constituția Republicii Moldova nu prevede expres, în text, rolul de arbitru sau mediator al Președintelui republicii între puterile constituționale ale statului, Constituția îi consacră un șir de atribuții constituționale, ce corespund prerogativei de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. În argumentarea acestei opinii aducem procedurile constituționale consacrate realizării funcției de mediere (funcție prevăzută în Constituție) a Președintelui României sistematizate de profesorul Genoveva Vrabie: a) Președintele transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii (art. 88); b) Președintele poate solicita Parlamentului reexaminarea legii adoptate înainte de promulgarea ei (art. 77, alin. 2); d) Președintele poate să di-

zolve Parlamentul dacă nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, după respingerea a, cel puțin, două solicitări de investitură (art. 89, alin. 1); e) în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori a partidelor reprezentate aici, dacă nu există o asemenea majoritate, Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru; f) în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă sau numește, în condițiile prevăzute în art. 85, alin. 2, pe unii membri ai Guvernului; g) Președintele poate consulta Guvernul în probleme urgente și de o importanță deosebită (art. 86), după cum poate lua parte la ședințele acestuia dacă se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării sau asigurarea ordinii publice. De asemenea, el poate participa, la cererea Primului-ministru, și în alte situații (art. 87); h) Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național (art. 90); i) poate iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției (art. 146, alin. 1).² Majoritatea procedurilor constituționale consacrate funcției de mediere enumerate de dna profesor sunt exercitate și de Președintele Republicii Moldova, cu excepția participării la ședințele Guvernului și dreptul de a iniția revizuirea Constituției.

Rolul de mediator între puterile statului revine Președintelui Republicii Moldova, în primul rând, din calitatea de reprezentant al statului. Pe linia exercitării prerogativelor de mediere conferite de Constituție, Președintele se manifestă ca un mediator și conciliator atât între puterile statului, cât și între interesele statului și ale societății, având un rol activ și pozitiv în coordonarea și corelarea diferitelor exigențe și opțiuni care să conducă în final la eficiența funcționare a structurilor de stat, la respectul legii și al drepturilor omului, dar și la luarea în considerare a aspirațiilor legitime ale membrilor societății. Mijloacele de exercitare a funcției de mediere nu detașează Președintele republicii ca magistrat suprem; el nu tranșează conflictele dintre organele puterii de stat, ci depune

toate diligențele pentru găsirea unor căi de preîntâmpinare a lor, de evitare sau aplanare a blocajelor instituționale care pot surveni în activitatea acestora.

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

În același timp, unele atribuții în exercitarea funcțiilor legislativă și executivă de către „titularii distincții” este imposibilă fără implicarea Președintelui republicii. De exemplu, fără promulgarea legii adoptate de Parlament, conform Constituției este imposibilă punerea în vigoare a legii. Profesorul Victor Popa menționează că „promulgarea legilor este un mecanism politico-juridic de echilibrare a puterilor și, în același timp, o formă de control asupra utilității și legitimității lor, permițând Președintelui să întoarcă spre reexaminare legile la care are obiecții.”³ Fără desemnarea candidaturii de Prim-ministru devine imposibilă procedura de formare a Guvernului, iar ca condiție prealabilă desemnării, Constituția prevede consultarea fracțiunilor parlamentare, care reprezintă un mecanism de mediere în scopul configurării susținerii parlamentare a viitorului candidat. Consultarea fracțiunilor parlamentare, de asemenea, reprezintă un mijloc de mediere în cazul unui blocaj legislativ, care poate conduce la dizolvarea Parlamentului. Președintele republicii, consultând fracțiunile parlamentare, ar putea convinge legislativul să preia activitatea de legiferare, fără a recurge la dizolvarea Parlamentului.

În scopul asigurării bunei funcționări a autorităților publice, în cazul în care Primul-ministru se află în una din situațiile prevăzute de art. 105 al Constituției Republicii Moldova sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele Republicii desemnează

un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern (art. 101, alin. 2 al Constituției).

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

Referendumul, ca formă directă de participare a poporului la viața social-economică și politică a statului, este întâlnit sute de ani în urmă. Astfel, primul referendum a fost desfășurat în Elveția în sec. al XV-lea. De atunci, la nivel național, s-au desfășurat sute de referendumuri.⁴ În prezent instituția referendumului este prevăzută în constituțiile a peste 20 de state, inclusiv Republica Moldova, iar în 13 state referendumul se desfășoară fără a fi prevăzut în Legea Fundamentală. Din 1940 până în 1999 s-au desfășurat peste cinci sute de referendumuri naționale, dintre care peste trei sute în Elveția.⁵ Constituționalistul rus K. V. Aranovski definește referendumul ca „un act al puterii populare, prin intermediul căruia cetățenii adoptă cu majoritatea voturilor decizii politice și legislative.”⁶

În scopul evitării unui blocaj legislativ, Președintele Republicii Franceze poate supune referendumului orice proiect de lege asupra organizării puterilor publice, asupra reformelor privind politica economică și socială a națiunii și privind serviciile publice care contribuie la aceasta, ocolind, astfel, forul legislativ. Atunci când referendumul a condus la adoptarea proiectului de lege, Președintele republicii promulgă legea. Constituția României, de asemenea, acordă Președintelui republicii dreptul de a-și exprima voința prin referendum cu privire la probleme de interes național, însă referendumul are un caracter consultativ.⁷

Dreptul șefului statului de a iniția referendumul republican, în cadrul unor țări, are o importanță deosebită și pentru asigurarea echilibrului între puterile statului sau evitarea unui blocaj instituțional. Astfel, în caz de conflict între Parlament și Guvern, Președintele Republicii Letonia, care este republică parlamentară, are dreptul de a iniția un referendum, înainte de dizolvarea Parlamentului, ce-și trage legitimitatea din voința directă a titularului suveranității exprimată la data

desfășurării alegerilor parlamentare. Conform art. 48 al Constituției Republicii Letonia, Președintele republicii, inițiind dizolvarea Parlamentului (Seimului), printr-un referendum republican, se consultă în mod obligatoriu cu titularul suveranității. În cazul în care majoritatea participanților se pronunță pentru dizolvarea Parlamentului, acesta se consideră dizolvat, fiind stabilită data noilor alegeri parlamentare. În cazul în care majoritatea participanților se pronunță împotriva dizolvării Parlamentului, conform art. 50 al Constituției, Președintele republicii este considerat demis din funcție, iar Parlamentul alege un nou Președinte al republicii pe durata mandatului Președintelui demisionat.⁸

Conform art. 2, alin. 1 din Constituția Republicii Moldova suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Prin această exprimare, legiuitorul a consacrat principiul democrației semidirecte care îmbină democrația reprezentativă (exercitarea suveranității prin organele statale) cu democrația directă (folosirea unor metode prin care poporul își exercită nemijlocit voința). Printre mijloacele tehnice de intervenție directă, specifice democrației directe se numără referendumul, consacrat în art. 75 al Constituției Republicii Moldova.

Constituția Republicii Moldova nu prevede expres subiecții care pot iniția referendumul și nici problemele care pot fi supuse referendumului, stabilind prin art. 75 doar că cele mai importante probleme ale societății și statului sunt supuse referendumului. Analizând conținutul textului constituțional, observăm că s-a folosit o exprimare generală – probleme de interes național. Prin „probleme de interes național” subînțelegându-se, de fapt, situațiile care se referă la interesele naționale și pentru rezolvarea cărora trebuie consultat deținătorul suveranității naționale – poporul. Președintele Republicii Moldova, potrivit art. 88, lit. f) al Constituției, „poate” cere poporului să-și exprime voința prin referendum. Prin această formulare, a fost lăsată la aprecierea Președintelui luarea deciziei de consultare a poporului. Desigur, în calitate de șef al statului și având în vedere rolul său de garant al independenței naționale,

garant al respectării Constituției și mediator între organele puterii de stat, Președintele Republicii Moldova va apela la electorat atunci, când interesele țării impun această măsură. Importanța măsurilor preconizate a se lua trebuie să obțină suportul susținerii lor de către popor. Putem deduce că referendumului pot fi supuse cele mai importante probleme atât de ordin politic, cât și social sau economic. Titlul VI al Codului electoral prevede procedura organizării și desfășurării referendumului republican, subiecții cu dreptul de a iniția referendumul, problemele care pot fi supuse și nu pot fi supuse referendumului.⁹

Referendumului republican îi sunt supuse cele mai importante probleme ale societății și ale statului. În funcție de natura juridică, referendumul poate fi constituțional, legislativ sau consultativ.

Referendumului constituțional îi sunt supuse propunerile privind revizuirea Constituției. Ca o instituție nemijlocită a democrației, în cazul în care revizuirea Constituției este inițiată de un număr de, cel puțin, 200 de mii de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, referendumul apare ca o contrabalansă a democrației reprezentative, deoarece poate decide asupra unor probleme de o mare importanță ocolind unicul organ legislativ – Parlamentul, care adoptă Constituția. Referendumul constituțional mai poate fi inițiat de, cel puțin, o treime din deputații din Parlament sau de Guvern. Necătând la prevederile constituționale, Codul electoral în art. 144, între subiecții cu drept de a iniția referendumuri constituționale, îl include și pe Președintele Republicii Moldova, iar art. 148 al aceluiași Cod stabilește că inițierea referendumului pentru revizuirea Constituției se efectuează în condițiile art. 141 al Constituției, care nu-i acordă acest drept. Din prevederile constituționale și prevederile Codului electoral putem presupune că, în cazul inițiativei de revizuire a Constituției, ce parvine de la Guvern sau de la o treime din deputații Parlamentului, Președintele republicii dispune de dreptul de a iniția un referendum constituțional pe problema necesității modificării Constituției sau ar putea cere poporului să se pronunțe pro sau con-

tra propunerilor de modificare a Constituției, prezentate de subiecții nominalizați, singur nedisponând de dreptul de a iniția revizuirea Constituției. În cazul în care propunerea de revizuire a Constituției parvine de la Guvern, iar Parlamentul nu acceptă revizuirea, apelând la referendum, Președintele ar rezolva un eventual conflict dintre legislativ și executiv. Totodată, atât Guvernul, cât și o treime din deputați dispun atât de dreptul de a iniția revizuirea Constituției, cât și de dreptul de a iniția un referendum constituțional. Deci implicarea Președintelui republicii este lipsită de sens, la fel ca și acordarea dreptului de inițiere a referendumului constituțional, fără acordarea dreptului de inițiere a revizuirii Constituției. Reforma constituțională din 05 iulie 2000 a exclus Președintele republicii din lista subiecților cu drept de a iniția revizuirea Constituției, ceea ce, în opinia noastră, nu este justificat, deoarece în calitatea sa de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a statului, precum și garant al Constituției, șeful statului trebuie să beneficieze de acest drept, dispunând și de dreptul de a iniția un referendum constituțional.

Conform Codului electoral (art. 143, alin. 3 și 4) referendumului legislativ îi sunt supuse proiectele de lege sau unele prevederi ale acestora de o importanță deosebită, iar referendumului consultativ îi sunt supuse problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului asupra unor astfel de probleme cu adoptări ulterioare, de către autoritățile publice competente, a unor hotărâri definitive.

Atât referendumul legislativ, cât și consultativ au un caracter facultativ, rămânând la discreția subiecților cu drept de inițiere a referendumului. Referendumul legislativ, precum și cel consultativ poate fi inițiat de Președintele republicii, dreptul de a declara desfășurarea referendumului aparținând exclusiv Parlamentului (art. 66, lit. b) al Constituției).

Un mecanism de mediere a șefului de stat cu societatea civilă îl reprezintă raporturile cu partidele politice. Funcția socială a unor asemenea formațiuni sau forțe politice a constat în stabilirea și extinderea unor noi

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

Funcția de mediere a șefului de stat între organele puterii de stat și societate, prin intermediul partidelor politice poate fi exercitată doar în cazul în care șeful statului se află în afara oricărui partid politic, având, astfel, posibilitatea de a interveni pentru a încerca să atenueze divergențele dintre partide cu privire la unele probleme majore de interes național. Echidistanța șefului de stat față de partidele politice este importantă în cazul lipsei majorității parlamentare a unui partid, astfel neparticipând în lupta partidelor din

cadrul Parlamentului și al Guvernului, dar realizând funcțiile arbitralului dintre diversele forțe politice reprezentate în Parlament și Guvern.

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

Asigurând buna funcționare a autorităților publice, Președintele republicii asigură respectarea cadrului juridic de funcționare a tuturor organelor statului și de îndeplinire a obligațiilor ce le au funcționarii publici, precum și cetățenii față de stat, deoarece autoritatea și viabilitatea instituțiilor de stat sunt o reflectare a modului în care cetățenii respectă normele de drept și normele morale, pe care statul le aduce la îndeplinire în ultimă instanță prin convingere și constrângere.

NOTE

¹ Anghel I. *Subiecte de drept internațional*. București, 1998, p. 137.

² Vrabie G. *Organizarea politico - etatică a României: Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II, Iași: Cugetarea, 1999, p. 282.

³ Popa V. *Drept public*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, p. 343.

⁴ Курячая М. М. *Соотношение института референдума со смежными институтами непосредственной демократии*. // Конституционное и муниципальное право, № 4, 2004, с. 10.

⁵ Chagnolaud D. *Droit constitutionnel contemporain. Tome 1. Théorie générale. Les grands régimes étrangers*. Paris: Armand Colin, 2001, p. 202-203.

⁶ Арановский К. В. *Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие*. Москва: И.Д. "Форум" Инфра-М, 2000, с. 448.

⁷ Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II. Iași: Editura Fundației "Chemarea," 1996, p. 134.

⁸ Constituția Republicii Letonia. // Конституции стран Европы: в 3-х томах, том 2. Под. общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: Норма, 2001.

⁹ Codul electoral al Republicii Moldova. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.97.

Reglementarea securității și sănătății în muncă atât în dreptul intern cât și internațional

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

SUMMARY

Occupational safety and health at work, labour law, is a set of uniform binding rules that have as their object the regulation of social relations that form it with regard to the Organization; conduct and control the processes work in order to ensure optimal conditions at science level and modern technology; safeguard the life, for one limb and for all participants in this prevention process of industrial accidents and occupational illness.

Problema sănătății și securității la locul de muncă a constituit și va constitui un element fundamental al politicilor sociale ce au fost adoptate de-a lungul timpului și, datorită diferențelor majore între statele membre, este necesară o abordare globală cu privire la sănătate și securitate în muncă.

Art. 41, alin. (2) din Constituție dispune că: „salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege.”

Potrivit art. 171 din Codul Muncii al României, „angajatorul are obligația să ia toate măsurile necesare pentru protejarea vieții și sănătății salariaților și să asigure securitatea și sănătatea lor în toate aspectele legate de muncă.”¹

Actul normativ special, Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă² „stabilește principii generale referitoare la prevenirea riscurilor profesionale, protecția sănătății și securității lucrătorilor, eliminarea factorilor de risc și accidentare, informarea, consultarea, participarea echilibrată, instruirea lucrătorilor și a reprezentanților lor, precum și direcțiile generale pentru implementarea acestor principii” (art. 1 și 2).

„Securitatea și sănătatea în muncă, instituție a dreptului muncii, este un ansamblu unitar de norme juridice imperative care au ca obiect reglementarea relațiilor sociale ce se formează cu privire la organizarea multilaterală, desfășurarea și controlul proceselor de muncă, în scopul asigurării condițiilor optime, la nivelul științei și tehnicii moderne, pentru apărarea vieții, integrității corporale și sănătății tuturor participanților în acest proces, prevenirea accidentelor de muncă și a îmbolnăvirilor profesionale.”³

Începând cu data de 01 octombrie 2006, Legea nr. 319/2006 a abrogat Legea protecției muncii nr. 90/1996.

Principalele aspecte în care Legea nr. 90/1996 nu corespundea prevederilor legislației europene erau următoarele: prevedea amenzi pentru salariați în cazul nerespectării de către aceștia a măsurilor de protecție a muncii, în contradicție cu Directiva-cadru 89/391/CEE care prevede că unic răspunzător pentru aplicarea măsurilor de sănătate și securitate în muncă este angajatorul; condiționa primirea echipamentului individual de lucru de plata unei sume de către angajat, într-un quantum de maximum 50% din prețul echipamentului, în contradicție cu Directiva-cadru care spune că aplicarea măsurilor de protecție și prevenire nu trebuie în niciun caz să implice costuri pentru salariați; acesta nu respectă unele dintre prevederile noului Cod al Muncii (Legea nr. 53/2003); folosea

termenul de „protecție a muncii” în loc de cel utilizat de „normele europene, respectiv cel de „siguranță și sănătate în muncă,” fapt cu importante implicații juridice.⁴

Activitatea de protecție a muncii a evoluat în țara noastră odată cu dezvoltarea industriei.

„În anii 1874 și 1894 au fost adoptate *Legea sanitară*, respectiv *Regulamentul industriilor insalubre*. Legea din 1874 constituie un progres față de legislațiile anterioare introducând o nouă concepție modernă și punând mare accent pe igienă.”⁵

Astfel, în art. 5 din *Regulamentul industriilor insalubre* se prevedea: „În orice stabiliment industrial cu mai mult de 10 lucrători, atelierelor vor avea un spațiu de, cel puțin, 5 m³ de fiecare lucrător, iar plafonul va avea înălțimea de, cel puțin, 3 m,” iar în art. 6 se stipula: „Pentru a înlătura pericolul rănirii lucrătorilor în timpul funcționării mașinii, va trebui prevăzut un spațiu liber, destul de larg pentru a permite circulația, iar organele de transmitere ale mașinilor, ascensoarele, roțile legate de vreun motor se vor împrejmuji cu parapetele de siguranță.”

Apoi, protecția muncii a fost reglementată în mod direct, chiar dacă nu s-a folosit această terminologie, prin *Legea minelor*⁶ din 1985, care, la art. 30, prevedea obligația întreprinzătorului de a lua „toate măsurile pentru a executa lucrările de exploatare, astfel încât să evite orice pericol și să garanteze siguranța lucrătorilor.”

Din aceeași perioadă mai datează și alte acte normative cum ar fi: *Legea pentru repausul în zilele de duminică și sărbători* din 1897; *Legea privind munca femeilor în industrie și exploatarea miniere* din 1906; *Legea privind ajutoarele de boală și leziune* din 1923; *Legea privind munca minorilor și femeilor* din 1928.

În anul 1934 este promulgată *Legea privind accidentele de muncă*. Acest act normativ poate fi considerat actul de naștere al instituției protecției muncii pentru țara noastră, în accepția modernă a termenului.

Ministerul Muncii și Ocrotirii Sociale a luat naștere în anul 1936, în anul 1949 s-a înființat *Consiliul pentru protecția muncii*.⁷

În anul 1953, s-a înființat în cadrul Consiliului Central al Sindicatelor, *Inspekția tehni-*

că de Stat pentru protecția muncii în subordinea sa, *Institutul de cercetări științifice pentru protecția muncii*. La nivel teritorial, controlul protecției muncii era exercitat de inspecții încadrați în consiliile regionale și orașenești ale sindicatelor, coordonați metodologic de inspekția amintită.

În luna decembrie 1965 a intrat în vigoare *Legea nr. 5 cu privire la protecția muncii* care cuprindea obligații și răspunderi, precum și organizarea activității, în condițiile economiei centralizate.

În 1968, la Ministerul Muncii s-a înființat *Inspekția de Stat pentru protecția muncii*, compusă din trei inspectorate generale pe ramuri de activitate și o direcție tehnică menită să înglobeze atribuțiile celor trei direcții funcționale.

Întrucât modificările și completările aduse Legii nr. 90/1996 au fost numeroase, aceasta a fost republicată în anul 2001, dar și modificată ulterior.

Codul Muncii al României, intrat în vigoare la 01 aprilie 2003, conține un întreg titlu (V) intitulat *Sănătate și siguranță în muncă*, alcătuit din trei capitole, cuprinzând art. 171-187.

Necesitatea dezvoltării prevederilor acestui Cod, în concordanță cu normele europene, a impus adoptarea Legii nr. 319/2006.

În afară de Codul Muncii și de Legea nr. 319/2006, mai există o serie de acte normative care reglementează aspecte ale sănătății și securității în muncă.

„Problema sănătății și securității la locul de muncă a constituit un element fundamental al politicilor sociale ce au fost adoptate, de-a lungul timpului, începând din secolul trecut, în statele ce aveau să devină membre ale Comunităților Europene. Odată cu constituirea comunităților europene, a devenit tot mai necesară, în condițiile în care existau mari diferențieri între statele membre, o abordare globală a problemelor de sănătate și siguranță la locul de muncă.”⁸

În *Cartea albă privind siguranța și sănătatea în muncă* este subliniată ideea că această problemă a constituit obiectul de preocupare în ultimii 30 de ani, dar în mod deosebit - după adoptarea *Actului Unic European* din 1987, ritmul reglementărilor în materie s-a intensificat.

Obiectivele în materie sunt clar definite în art. 118 și 118A din *Tratatul asupra Comunității Europene*, în sensul că acestea se angajează ca, printr-o armonizare tot mai accentuată, să contribuie la ameliorarea mediului de muncă pentru a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor.

Organizația Internațională a Muncii a adoptat mai multe convenții în materia protecției sănătății și securității în muncă, unele dintre ele fiind ratificate și de România.

Principalele preocupări ale Organizației Internaționale a Muncii au fost, încă de la apariția acesteia (11 aprilie 1919), sănătatea și securitatea în muncă.

Aceasta are obligația de a sprijini națiunile lumii pentru elaborarea de programe proprii vizând: creșterea nivelului de viață, posibilitatea lucrătorilor de a ocupa funcții în care să dea toată măsura abilității și cunoștințelor lor și care să le creeze satisfacție, astfel încât să contribuie la bunăstarea comună, asigurarea pentru cei interesați a posibilității de formare profesională, posibilitatea tuturor de a participa în mod echitabil la rezultatele muncii în materie de salarii și alte câștiguri, extinderea măsurilor de securitate socială în vederea asigurării unui venit de bază pentru toți cei care au nevoie de protecție precum și pentru asigurarea unor îngrijiri medicale complete, garantarea de șanse egale în domeniul educativ și profesional.⁹

Convenția nr. 121 referitoare la prestațiile în caz de accidente de muncă și de boli profesionale, din anul 1964, prevede că legislațiile naționale „trebuie să protejeze toți salariații din sectoarele private sau publice, inclusiv cooperatist.”

Prima sesiune a Conferinței Internaționale a Muncii, organul suprem, a avut loc la Washington în luna octombrie 1919, ocazie cu care a fost ales directorul primului Birou Internațional al Muncii.¹⁰

La cea de-a 95-a Conferință Internațională a Muncii, care s-a desfășurat la Geneva, în perioada 31 mai – 16 iunie 2006, a fost adoptată *Convenția privind cadrul promoțional pentru securitate și sănătate în muncă*.

În art. 2 din această Convenție se cere fiecărui membru care o rectifică de a promova îmbunătățirea continuă a securității și sănă-

tății în muncă, cu scopul de a preveni accidente, bolile profesionale și decesele la locul de muncă, prin elaborarea, în consultare cu patronatele și sindicatele reprezentative, a unei politici naționale, a unui sistem și a unui program național.

Conform art. 4 din Convenție, sistemul național de securitate și sănătate în muncă trebuie să includă, printre altele:

- legislația, contractele colective dacă este cazul și orice alte instrumente legate de securitatea și sănătatea în muncă;

- o autoritate sau un organism ori autorități sau organisme responsabile cu securitatea și sănătatea în muncă, desemnate conform legislației sau practicii naționale;

- mecanisme care să asigure respectarea legislației naționale, inclusiv sisteme de inspecție a muncii;

- măsuri pentru promovarea, la nivel de unitate, a cooperării între conducere, lucrători și reprezentanții acestora, ca element esențial de prevenire în mediul muncă.

În decursul existenței sale, cum era normal, Organizația Internațională a Muncii s-a preocupat de problemele privind securitatea și sănătatea în muncă.

Convenția O.I.M. nr. 121/1964 privitoare la despăgubirile acordate în caz de accident de muncă sau îmbolnăvire profesională. Convenția obligă statele membre să stabilească în ce condiții un accident de traseu poate fi considerat accident de muncă; să enumere bolile ce sunt considerate boli profesionale.

Indemnizațiile convenite persoanelor care au devenit incapabile de a muncii datorită unui accident de muncă, despăgubirile convenite urmașilor celui decedat într-un accident de muncă formează obiectul reglementării art. 13-15 din Convenție.

Convenția O.I.M. nr. 155/1981 privind securitatea și sănătatea muncitorilor, convenție esențială, consacră obligația statelor de a aplica și de a verifica aplicarea unei politici coerente în materie de securitate și sănătate a lucrătorilor la locul de muncă.¹¹

*Convenția O.I.M. nr. 161/1985 cu privire la serviciile de sănătate în muncă*¹² stabilește obligația statelor membre de a institui progresiv servicii de medicină a muncii pentru toți salariații din economiile naționale.

Serviciile de medicină a muncii trebuie:

- să identifice riscurile de îmbolnăvire la locul de muncă;
- să supravegheze sănătatea lucrătorilor în timpul procesului de muncă;
- să asigure promovarea precum și adaptarea muncii la lucrător și nu invers, să se organizeze puncte de prim ajutor;
- să fie gratuite;
- să participe la cercetarea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.¹³

În Uniunea Europeană a fost emisă o directivă cu aplicabilitate generală (*Directiva-cadru nr. 89/391 din 12 iunie 1989*)¹⁴ și numeroase directive sectoriale, care formează „un adevărat labirint.”

Aceasta constituie cadrul juridic general în această materie, fiind stabilit, prin preambulul său, că „ameliorarea securității, a igienei și sănătății muncitorilor reprezintă un obiectiv ce nu poate fi subordonat considerațiilor de factură pur economică.” Elementul de importanță deosebită adus de această Directivă constă în obligația angajatorului de a adapta munca la om, prin diferite procedee, printre care: alegerea metodelor de producție și muncă, organizarea ergonomică a locurilor de muncă în scopul atenuării muncii monotone sau repetitive, reducerea efectelor acestora asupra sănătății.

Cel care angajează este obligat să asigure securitatea și sănătatea lucrătorilor sub toate aspectele legate de munca pe care o prestează. Angajatorul este cel care va suporta toate cheltuielile pentru luarea măsurilor de securitate și sănătate în muncă. Reprezentanții salariaților sunt cei care pot propune măsuri de protecție și sunt consultați conform legislației proprii fiecărui stat membru al Uniunii Europene.

În baza Directivei-cadru nr. 89/391 au fost adoptate mai multe directive:

- *Directiva nr. 89/654/CCE din 30 noiembrie 1989 privind prescripțiile minime de securitate și sănătate la locurile de muncă;*

- *Directiva nr. 89/655/CCE din 30 noiembrie 1989 privind prescripțiile minime de securitate și sănătate pentru utilizarea de către lucrători în timpul muncii a echipamentelor de muncă, modificată prin Directiva nr. 95/63 din 05 decembrie 1995;*

- *Directiva nr. 89/656/CCE din 30 noiembrie 1989 privind prescripțiile minime de securitate și sănătate pentru utilizarea de către lucrători în timpul muncii a echipamentelor de protecție individuală;*

- *Directiva nr. 91/383/CCE din 25 iunie 1991 privind măsurile care vizează promovarea ameliorării securității și sănătății în muncă a lucrătorilor care au o relație de muncă pe durată determinată sau o relație de muncă interimară;*

- *Directiva nr. 2000/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 septembrie 2000 cu privire la protecția lucrătorilor împotriva riscurilor legate de expunerea la agenți biologici în timpul muncii;*

- *Directiva nr. 2006/25/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 05 aprilie 2006 privind prescripțiile minime de securitate și sănătate referitoare la expunerea lucrătorilor la riscurile datorate agenților fizici.*

„Există și anumite principii generale de prevenire”¹⁵ care se vor regăsi și în Directiva Consiliului nr. 89/391/CCE:

- evitarea riscurilor;
- evaluarea riscurilor care nu pot fi evitate;
- combaterea riscurilor la sursă;
- adaptarea muncii la om, în special în ceea ce privește proiectarea posturilor de muncă, alegerea echipamentelor de muncă, a metodelor de muncă și de producție, în vederea reducerii monotoniei muncii, a muncii cu ritm predeterminat și a diminuării efectelor acestora asupra sănătății;
- adaptarea la progresul tehnic;
- înlocuirea a ceea ce este periculos cu ceea ce nu este periculos sau cu ceea ce este mai puțin periculos;
- dezvoltarea unei politici de prevenire coerente care să cuprindă tehnologiile, organizarea muncii, condițiile de muncă, relațiile sociale și influența factorilor din mediul de muncă;
- adoptarea, în mod prioritar, a măsurilor de protecție colectivă față de măsurile de protecție individuală;
- furnizarea de instrucțiuni corespunzătoare lucrătorilor.

În ceea ce privește primele reglementări ale protecției muncii în unele țări dezvoltate putem spune că în Anglia, în anul 1833, au

fost numiți primii inspectori pentru fabrici, iar în 1844 a fost adoptat *Marele act al fabricii* care a dăinuit aproape un secol. În anul 1937 a fost înlocuit cu documentul intitulat *Actul fabricilor*, modificat în anul 1948, care stabilește în mod amplu aspecte referitoare la prevenirea accidentelor de muncă, sancționarea severă a abaterilor, aplicarea unor măsuri de siguranță și protecția sănătății personalului.

O.I.M. a devenit, în anul 1946, prima instituție specializată a Organizației Națiunilor Unite.

Ea a jucat un rol activ în promovarea cooperării tehnice internaționale, realizarea unor norme juridice de muncă aplicabile în marea majoritate a lumii, s-a preocupat de sporirea implicării organizației în dezbaterile și soluționarea marilor probleme ale dezvoltării și păcii.

În cadrul sesiunilor sale au fost dezbătute teme ca: industrializarea țărilor în curs de dezvoltare, ameliorarea condițiilor și a mediului muncii, salariile minime, asigurările sociale și protecția socială, libertatea sindicală și negocierea colectivă, munca la domiciliu, abolirea muncii copiilor, reducerea sărăciei prin muncă, globalizarea și efectele sale sociale, stimularea încadrării în muncă a tinerilor, criza locurilor de muncă, munca decentă în serviciul dezvoltării durabile.

Franța se remarcă prin cele mai vechi

referiri la protecția muncii consemnate în Legea pentru sănătate și moralitatea ucenicilor, din anul 1802 care stabilea standardul pentru ventilație și permitea magistraților sau membrilor marcanți din localitate să inspecteze orice loc de muncă.

Sub aspectul competenței, Franța este principala promotoare a *sistemului generalist al inspecției muncii* bazat pe intervenția asupra ansamblului realităților sociale ale întreprinderilor, respectiv: control, îndrumare și conciliere.

„Germania a avut primele reglementări cu elemente de protecția muncii în *Legea tinerilor care muncesc în fabrici* (1839) și *Legea pentru numirea inspectorilor* (1845). Ulterior, s-au adoptat *Codul industrial* (1869), *Codul imperial de asigurări* (1884), *Legea minelor*, *Legea produselor toxice*, *Legea produselor explozive* și *Legea echipamentelor tehnice*.”¹⁶

„Statele Unite ale Americii au avut primele reglementări de protecția muncii în statul Massachusetts prin *Legea pentru prevenirea accidentelor în fabrici* (1877) și prin *Legea declarării și cercetării accidentelor* (1886).”¹⁷

În considerarea aderării României la Uniunea Europeană la 01 ianuarie 2007 și în temeiul Legii nr. 319/2006, s-a înregistrat un proces accelerat de transpunere, pe calea hotărârilor de guvern, a directivelor specifice în materie de securitate și sănătate în muncă.

NOTE

¹ A se vedea Codul muncii art. 171, alin. (1) și (2), adoptat prin Legea nr. 53/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 72 din 05 februarie 2003 cu modificările și completările aduse prin: Legea nr. 480/2003 pentru modificarea lit. e), art. 50 din Legea nr. 53/2003 – Codul Muncii publicat în Monitorul Oficial al României nr. 814 din 18 noiembrie 2003; Legea nr. 541/2003 pentru modificarea unor dispoziții ale Legii nr. 53/2003 – Codul muncii publicat în Monitorul Oficial al României nr. 913 din 19 decembrie 2003; Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 65/2005 privind modificarea unor dispoziții ale Legii nr. 53/2003 – Codul muncii publicat în Monitorul Oficial al României nr. 576 din 05 iulie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 371/2005 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1147 din 19 decembrie 2005; Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale publicată în Monitorul Oficial al României nr. 672 din 27 iulie 2005; Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 55/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii publicat în Monitorul Oficial al României nr. 788 din 18 septembrie 2006, aprobată cu completări prin Legea nr. 94/2007 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 264 din 19 aprilie 2007; Legea nr. 237/2007 privind modificarea alin. (1) al art. 269 din Legea nr. 53/2003 – Codul Muncii publicat în Monitorul Oficial al României nr. 497 din 25 iulie 2007.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 646 din 26 iulie 2006.

³ Țiclea Alexandru, „Tratat de dreptul muncii”, Editura U. J., București, 2007, p. 709.

⁴ Radu Roxana Cristina, „Dreptul muncii”, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 308.

⁵ A se vedea și Livia Chiriță, „Scurt istoric al asistenței medicale în România,” în Revista „Medicina Familiei,” nr. 13, Editura Polirom, Timișoara, 1997.

⁶ Acest act normativ prevedea înființarea caselor de ajutor prin intermediul cărora se acorda sprijin pentru incapacitate temporară de muncă, datorită accidentării sau îmbolnăvirii, dar și a caselor de pensii, care stabileau pensii de invaliditate pentru accidente de muncă sau boli profesionale.

În prezent, *accidentul de muncă* reprezintă vătămarea violentă a organismului, precum și intoxicația acută profesională, care au avut loc în timpul procesului de muncă sau în îndeplinirea îndatoririlor de serviciu și care provoacă incapacitate temporară de muncă de, cel puțin, 3 zile calendaristice, invaliditate ori deces.

Boala profesională constă în afecțiunea care se produce ca urmare a exercitării unei meserii sau profesii, cauzată de agenți nocivi fizici, chimici ori biologici caracteristici locului de muncă, precum și de suprasolicitarea diferitelor organe sau sisteme ale organismului, în procesul de muncă.

⁷ Acesta s-a înființat în subordinea Ministerului Muncii și Prevederilor Sociale, prezidat de un ministru și format din consilieri ministeriali, reprezentanți ai Confederației Generale a Muncii, Comisiunii de Stat a Planificării, Ministerului Învățământului Public și responsabili cu protecția muncii.

Acest consiliu avea rolul de a studia și propune noi măsuri în domeniu și de a controla modul de aplicare a celor stabilite dispunând de un corp de inspectori tehnici, pe ramuri de producție. De asemenea, erau stabilite obligațiile și răspunderile în domeniul protecției muncii la nivelul ministerelor, centralelor și întreprinderilor.

⁸ Popescu Andrei, „Dreptul internațional și european al muncii,” Ediția 2, Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 410.

⁹ A se vedea Țiclea Alexandru, op. cit., p. 78-79.

¹⁰ Primul director al Biroului Internațional al Muncii a fost francezul Albert Thomas, fost jurnalist, om politic, ministru în timpul primului război mondial, el a avut un rol major în orientarea activității O.I.M. la începuturile acesteia.

¹¹ Angajatorii trebuie să ia măsuri pentru reducerea riscurilor ce ar putea aduce atingere securității și sănătății lucrătorilor. Cel ce încadrează va fi obligat să pună la dispoziția lucrătorilor îmbrăcăminte și echipament de protecție și să facă în așa fel încât mașinile, utilajele, substanțele pe care le utilizează să se afle sub un control strict și permanent.

¹² Prin serviciu de sănătate în muncă se înțelege orice serviciu investit cu funcții esențiale preventive și însărcinat să consilieze pe angajator, lucrător și pe reprezentanții acestora cu exigențele impuse pentru stabilirea, precum și pentru menținerea unui climat optim de muncă.

Acestea pot să fie organizate atât ca servicii deservind o singură întreprindere, ori ca servicii deservind mai multe întreprinderi, ele trebuind să fie informate de către angajator cu privire la orice factor care ar putea prejudicia sănătatea lucrătorilor.

¹³ Ion Traian Ștefănescu, „Tratat de dreptul muncii,” Editura Wolters Kluwer, București, 2007, p. 606.

¹⁴ Publicată în J.O.C.E. nr. L183 din iunie 1989.

¹⁵ Securitate și Sănătate în Muncă, Ediția a V-a, 22 februarie 2008, Editura Best Publishing, p.14.

¹⁶ A se vedea Tiberiu-Constantin Medeanu, „Accidentele de muncă”, volumul I, Editura Lumina Lex, București, 1998, p. 11.

¹⁷ *Ibidem*, p. 15.

BIBLIOGRAFIE

1. Țiclea Alexandru. *Tratat de dreptul muncii*. Editura U. J, București, 2007.
2. Radu Roxana Cristina. *Dreptul muncii*. Editura C. H. Beck, București, 2008.
3. Chiriță Livia. *Scurt istoric al asistenței medicale în România*. Revista Medicina Familiei, nr. 13, Editura Polirom, Timișoara, 1997.
4. Popescu Andrei. *Dreptul internațional și european al muncii, ediția a II-a*. Editura C. H. Beck, București, 2008.
5. Ștefănescu Ion Traian. *Tratat de dreptul muncii*. Editura Wolters Kluwer, București, 2007.
6. „Securitate și Sănătate în Muncă”, ediția a V-a, 22 februarie 2008, Editura Best Publishing.
7. Medeanu Tiberiu-Constantin. *Accidentele de muncă, vol. I*, Editura Lumina Lex, București, 1998.
8. Codul Muncii al României, adoptat prin Legea nr. 53/2003.
9. Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 646 din 26 iulie 2006.
10. Directiva-cadru nr. 89/391, publicată în J.O.C.E. nr. L183 din iunie 1989.
11. Vieriu Eufemia, Vieriu Dumitru. *Dreptul muncii*. Editura Pro Universitaria, 2011.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Considerații generale privind timpul de muncă

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

SUMMARY

Whereas work done involves spending the vital force of man, that is objectively, as a day of work, within certain limits, being only a part of a day of life. To have an activity respect for specific work programme represents one of the specific features of the legal report sourced by the individual labour contract.

Desfășurarea activității cu respectarea unui anumit program de lucru reprezintă una din trăsăturile specifice ale raportului juridic izvorât din încheierea contractului individual de muncă. Întrucât munca efectuată presupune cheltuirea forței vitale a omului, este necesar, în mod obiectiv, ca ziua de muncă să se încadreze în anumite limite, să fie numai o parte dintr-o zi de viață. Totodată, munca trebuie să aibă un caracter de continuitate și să fie prestată într-un număr minim de ore pe zi; dacă nu depășește două ore sau 1/4 normă pe zi, activitatea trebuie să fie considerată că are loc pe baza unui contract civil.¹

Ducând o luptă susținută pentru apărarea drepturilor lor, salariații au înscris, printre primele revendicări, stabilirea prin lege a limitelor de muncă, reglementarea repausului săptămânal și a concediului de odihnă plătit.

Timpul de muncă reprezintă durata stabilită, dintr-o zi sau săptămână, în care este obligatorie prestarea muncii în cadrul contractului individual de muncă.

Timpul de muncă se află într-o indisolubilă legătură cu timpul de odihnă; reglementarea lui reprezintă o garanție a dreptului fundamental la odihnă. Această reglementare asigură o îmbinare armonioasă a intereselor sociale cu cele ale fiecărui salariat.²

Dispozițiile legale care reglementează timpul de muncă și timpul de odihnă au caracter imperativ, orice derogare de la normele pe care le conține este inadmisibilă.

Clasificarea timpului de muncă. Timpul de muncă poate fi împărțit în două categorii:

- timpul care se încadrează în programul

de lucru sau duratei normale a muncii;

- timpul peste programul de lucru sau peste durata normală a muncii.

Durata normală a muncii este stabilită pentru munca desfășurată în timpul zilei sau pentru aceea prestată în timpul nopții. Durata normală a zilei de lucru este, în medie – potrivit art. 38, alin. (3) din Constituția României – de, cel mult, 8 ore. Durata normală a timpului de lucru se realizează prin săptămâna de lucru de 5 zile. Ea reprezintă deci 40 de ore pe săptămână. În anumite condiții, ziua de lucru poate fi sub 8 ore și, ca urmare, săptămâna - sub 40 de ore. Durata maximă legală a timpului de muncă nu poate depăși 48 de ore pe săptămână, inclusiv orele suplimentare.³

În cazul tinerilor în vârstă de până la 18 ani, durata timpului de muncă este de 6 ore pe zi și de 30 de ore pe săptămână. În funcție de specificul unității sau al muncii prestate, se poate opta și pentru o repartizare inegală a timpului de muncă, cu respectarea duratei normale a timpului de muncă de 40 de ore pe săptămână. În cazurile în care durata normală a timpului de muncă se stabilește în funcție de specificul unității sau al muncii prestate, durata timpului de muncă zilnic nu poate depăși 10 ore.⁴ Tinerii în vârstă de până la 18 ani nu pot presta muncă suplimentară.

Timpul de muncă peste programul de lucru sau peste durata normală poate fi constituit din: ore suplimentare; timpul care datorită specificului muncii nu se poate încadra în programul normal de lucru; orele prestate peste programul de lucru în scopul asigurării serviciului pe unitate.

Organizarea timpului de lucru. Potrivit Codului Muncii al României, în limitele obligatorii ale zilei și săptămânii de lucru, modul de organizare a timpului de muncă, precum și evidența salariaților în unitate se stabilesc prin regulamentul de ordine interioară. Prin acest regulament se prevăd ora de începere și cea de sfârșit a programului de lucru, organizarea lucrului, după caz, în schimburi (tură), tură continuă sau tumus etc. cu indicarea duratei și a condițiilor în care se fac predarea și preluarea lucrului, precum și a modului de organizare a serviciului pe unitate și a orelor de gardă. De regulă, programul de lucru este unitar pentru întregul personal, dar pentru salariații cu sarcini specifice (de pază, la centralele telefonice etc.), programul de lucru poate fi diferit. Regulamentul de ordine interioară cuprinde prevederi referitoare la pauză pentru masă, zilele de repaus săptămânal, în cazul în care acesta nu poate fi asigurat sâmbăta și duminica etc.

Instituționalizarea principiului negocierii, reglementarea contractului colectiv de muncă conduc, în mod firesc, la consecința organizării timpului de muncă de către cei doi parteneri sociali – patron și salariați – prin intermediul acestui contract. Așa fiind, contractul colectiv va cuprinde clauze privind organizarea timpului de muncă, cu valoare de principiu, concretizate în regulamentul de ordine interioară ori, în detaliu, reglementând toate aspectele ce privesc timpul respectiv.⁵

Ziua de muncă de 8 ore. Stabilirea zilei de muncă de 8 ore, deci a săptămânii de 40 de ore, constituie regula de aplicare generală.

În același sens, art. 32, alin. (1) din Legea nr. 188/1999 prevede că durata normală a timpului de lucru pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână.

Durata de 8 ore a zilei de muncă asigură desfășurarea, în condiții obișnuite, a procesului de producție, răspunzând cerințelor de ordin biologic, material, spiritual și social ale salariaților. Nu mai puțin însă această durată este condiționată din punct de vedere istoric, fiind rezultatul unei lungi evoluții. Ea este susceptibilă de a fi redusă în funcție de stadiul dezvoltării economice și sociale.⁶

Ziua de muncă sub 8 ore. În cazurile în care unor anumite categorii de personal trebuie să li se asigure o protecție specială, precum și atunci când procesul de producție se desfășoară în condiții deosebite, durata zilei de muncă este sub 8 ore. De asemenea, s-a prevăzut posibilitatea stabilirii unor programe de lucru parțiale de 6, 4 sau 2 ore pe zi.⁷

Astfel, pentru tinerii sub 16 ani durata timpului de muncă este de 6 ore pe zi, fără ca aceasta să ducă la o scădere a salariului (art. 162 din Codul Muncii).

Unitățile sunt obligate să acorde femeilor, în cursul programului de lucru (în ipoteza în care ele nu doresc să beneficieze de concediu plătit pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 2, respectiv, 3 ani, pauze pentru alimentarea și îngrijirea copilului, de o jumătate de oră, la intervale de, cel mult, 3 ore; la aceste pauze se adaugă și timpul necesar deplasării dus și întors de la locul unde se găsește copilul. Timpul acordat pentru alăptare, inclusiv deplasările, nu poate depăși 2 ore zilnic. Pauzele se acordă până la împlinirea de către copil a vârstei de 9 luni putându-se prelungi, pe baza recomandărilor medicale, până la 12 luni, în cazul copiilor prematuri, distrofici și celor care necesită o îngrijire deosebită. Pauzele și reducerea programului de lucru se includ în timpul de muncă și nu au consecințe asupra salariului sau altor drepturi materiale.⁸ De asemenea, s-a prevăzut că „femeile care au în îngrijire copii de până la 7 ani pot lucra cu 1/2 din normă fără să li se afecteze drepturile ce decurg din calitatea de salariat.”⁹

În temeiul dispozițiilor art. 13, alin. (2) din *Legea nr. 17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice*, soțul sau rudele care au în îngrijire o persoană vârstnică dependentă și sunt salariați pot beneficia de un program redus de lucru de o jumătate de normă. Drepturile salariate se primesc integral, diferența suportându-se din bugetul local (corespunzător salariului brut lunar al asistentului social debutant cu pregătire medie). De asemenea, cel în cauză beneficiază de vechime în muncă potrivit programului normal de lucru.

Prestarea muncii cu reducerea zilei de lucru se impune și în condițiile reglementate

de Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 99/2004 în perioadele de temperaturi extreme.

În conformitate cu dispozițiile Legii nr. 31/1991 privind stabilirea duratei timpului de muncă sub 8 ore pe zi pentru salariații care lucrează în condiții deosebite, vătămătoare, grele sau periculoase, cei care desfășoară efectiv și ore permanent activitatea în locuri de muncă cu condiții deosebite - vătămătoare, grele sau periculoase, beneficiază de reducerea duratei timpului de muncă sub 8 ore pe zi, această reducere nu afectează salariul și vechimea în muncă (art. 1). Stabilirea categoriilor de personal, a activităților și locurilor de muncă pentru care durata timpului de lucru se reduce sub 8 ore pe zi se face pe baza următoarelor criterii:

a) natura factorilor nocivi – fizici, chimici sau biologici și mecanismul de acțiune al acestora asupra organismului;

b) intensitatea de acțiune a factorilor nocivi sau asocierea acestor factori;

c) durata de expunere la acțiunea factorilor nocivi;

d) existența unor condiții de muncă ce implică un efort fizic mare, în condiții nefavorabile de microclimat, zgomot intens sau vibrații;

e) existența unor condiții de muncă ce implică o solicitare nervoasă deosebită, atenție foarte încordată și multilaterală sau concentrare intensă și un ritm de lucru intens;

f) existența unor condiții de muncă ce implică o suprasolicitare nervoasă, determinată de un risc de accidentare sau de îmbolnăvire;

g) structura și nivelul morbidității în raport cu specificul locului de muncă;

h) în alte condiții de muncă vătămătoare, grele sau periculoase care pot duce la uzura prematură a organismului. Durata timpului de lucru se reduce, ținându-se seama de acțiunea factorilor enumerați asupra stării de sănătate și capacității de muncă și de măsura în care consecințele acțiunilor acestor factori pot fi diminuate sau eliminate prin micșorarea timpului de expunere (art. 2).¹⁰

Existența condițiilor deosebite – vătămătoare, grele sau periculoase – la locurile de muncă se stabilește, pentru fiecare unitate,

de inspectoratele de stat teritoriale pentru protecția muncii, pe baza determinărilor efectuate de către personalul încadrat în unitățile specializate ale Ministerului Sănătății din care rezultă depășirea limitelor prevăzute de normele naționale și protecția muncii (art. 3). Durata reducerii timpului normal de muncă și categoriile de persoane care beneficiază de acest program se stabilesc prin contractul colectiv de muncă la nivel de ramură, grupuri de unități și unități.¹¹

Munca în timpul nopții. Codul Muncii al României prevede că se consideră muncă în timpul nopții aceea, care se prestează în intervalul cuprins între orele 22.00-6.00, cu posibilitatea abaterii, în cazuri justificate, cu o oră în minus sau în plus față de aceste limite.

Durata muncii de noapte este mai mică cu o oră decât durata muncii în timpul zilei, fără diminuarea salariului. Această prevedere nu se aplică și celor care au un program normal de muncă mai mic de 8 ore; prin urmare, în aceste cazuri, durata timpului de muncă este aceeași, ziua și noaptea.

În unitățile în care procesul de muncă este neîntrerupt sau unde condițiile specifice ale muncii o impun, programul de lucru în timpul nopții poate fi egal cu cel din timpul zilei. În cazurile în care programul de lucru în timpul nopții are aceeași durată cu cel din timpul zilei, munca prestată în timpul nopții se plătește cu un spor de 25% din salariul de bază, dacă timpul lucrat noaptea reprezintă, cel puțin, jumătate din programul de lucru. De acest spor beneficiază și salariații care lucrează în condiții deosebite, unde durata timpului de muncă este mai mică de 8 ore pe zi. Este interzisă folosirea la muncă în timpul nopții a tinerilor sub vârsta de 18 ani, a femeilor gravide începând cu luna a șasea și a celor care alăptează. Munca femeilor în timpul nopții în unitățile industriale este admisă numai în anumite cazuri și anume:

a) pentru femeile care dețin funcții de conducere sau funcții cu caracter tehnic care implică o răspundere deosebită (în lipsa unor prevederi legale care să enumere aceste funcții, s-a propus, ca ele să fie determinate în cuprinsul regulamentului de ordine interioară);

b) pentru femeile care lucrează în serviciile sanitare și de asistență socială;

c) în cazurile de forță majoră, dacă se produce o întrerupere în funcționarea dispozitivelor și instalațiilor, când defecțiunea acestora provoacă încetarea lucrului, precum și în cazul în care munca este necesară;

d) în alte situații deosebite, în unele ramuri de producție stabilite prin lege, cu acordul sindicatelor.

Timpul de muncă în unele activități cu condiții specifice. În baza prevederilor unor acte normative speciale, durata zilei de muncă poate fi mai mare, în construcții, în industria forestieră, în agricultură, precum și în alte activități în condiții specifice, fără ca aceasta să poată depăși, în medie – lunar, trimestrial, semestrial sau anual, după caz – durata normală a zilei de muncă.

Din cuprinsul textului citat rezultă că durata zilei de muncă mai mare decât cea normală este admisă numai în condițiile și în limitele prevăzute expres în actele normative speciale. De precizat este că, într-un atare caz, dispoziția înscrisă în art. 38, alin. (3) din Constituția României este respectată, întrucât, în medie, durata normală a zilei de muncă nu este depășită.¹²

Munca în tură continuă, turnus și alte forme specifice. Pentru anumite locuri de muncă, datorită specificului activității, se pot stabili forme specifice de organizare a timpului de lucru, după caz, în tură continuă, turnus și alte forme.

Munca în schimburi sau în ture implică un serviciu succesiv și, totodată, alternativ, astfel încât, concomitent cu satisfacerea cerințelor procesului de producție, să se țină seama și de asigurarea condițiilor corespunzătoare de lucru pentru întreg personalul salariat.

În cazurile în care procesul de producție este neîntrerupt – siderurgie rafinării, termocentrale, hidrocentrale etc. – munca se organizează în tură continuă. Desfășurarea activității în mod neîntrerupt caracterizează și munca în turnus, cu deosebire că, în acest caz, schimburile sunt inegale. Munca în turnus este prestată cu deosebire pentru funcționarea fără întrerupere a mijloacelor de transport a căror circulație se desfășoară pe

baza planurilor de mers stabilite anticipat. Dacă prin specificul său, activitatea impune organizarea în schimburi inegale, munca în turnus poate fi practică și în alte sectoare pentru asigurarea funcționării utilajelor și instalațiilor.

În sectorul medico-sanitar, programul de lucru este specific; el cuprinde un număr mediu de ore pe zi – pentru activitatea obișnuită, contravizite, asigurarea asistenței medicale sâmbătă, duminică și în zilele de sărbători legale, precum și ore de gardă, în care se asigură permanența serviciului în timpul în care restul personalului este liber, cu deosebire pentru cazuri urgente și neprevăzute.¹³

Programul de lucru al personalului didactic prezintă, de asemenea, deosebiri față de programul obișnuit de lucru; el se întocmește pe baza normării didactice, ținându-se seama de obligațiile sale complexe privind activitatea de predare a lecțiilor la clasă, expunerea prelegerilor sau cursurilor, organizarea și efectuarea practicii în producție a elevilor și studenților, activitatea de cercetare științifică etc.

Orele suplimentare. Orele prestate peste programul său peste durata normală a timpului de lucru sunt, de regulă, ore suplimentare, care se compensează cu timp liber corespunzător. Dacă munca astfel prestată nu a putut fi compensată cu timp liber corespunzător, orele suplimentare se vor salariza cu un spor din salariul de bază astfel: 50% din salariul de bază pentru primele două ore de depășire a duratei normale a zilei de lucru; 100% din salariul de bază, pentru orele următoare. Cu spor de 100% se plătesc și orele lucrate în zi de repaus săptămânal sau în zilele în care, în conformitate cu reglementările în vigoare nu se lucrează.

Potrivit dispozițiilor legale, în cazul personalului din unitățile bugetare, din organele puterii executive și din regiile autonome cu specific deosebit, munca peste durata normală a timpului de lucru poate fi prestată numai dacă efectuarea orelor suplimentare a fost dispusă de conducătorul instituției respective, după caz, șeful ierarhic, fără a depăși 120 ore anual. În cazuri cu totul deosebite, organele competente pot aproba efectuarea

orelor suplimentare și peste acest plafon, dar nu mai mult de 360 ore anual. Aprobarea efectuării orelor suplimentare se face cu consultarea sindicatelor.

Prestarea muncii în orele suplimentare constituie o excepție, deoarece, de regulă, sarcinile de producție trebuie să fie realizate, într-o bună organizare, în timpul programului de lucru. Acesta este unul din motivele pentru care în contractul colectiv de muncă unic la nivel național s-a prevăzut că salariații pot fi chemați să presteze ore suplimentare numai cu consimțământul lor, iar ceea ce depășește 120 de ore pe an de persoană, necesită și acordul sindicatelor din unitate sau instituție.¹⁴

În conformitate cu dispozițiile din Codul Muncii, în anumite situații, munca peste programul normal de lucru fiind imperioasă, conducerea unității este competentă să dispună efectuarea ei, cu acordul sindicatelor, fără o altă aprobare și fără să se prevadă un plafon al orelor suplimentare. Astfel, este admisă prestarea muncii peste durata normală:

a) pentru preîntâmpinarea sau înlăturarea efectelor calamităților sau altor cazuri de forță majoră, precum și în situații care periclitează sănătatea sau viața unor persoane;

b) pentru înlăturarea efectelor unor situații neprevăzute, care ar dăuna bunei funcționări a serviciilor de aprovizionare cu apă și energie electrică, de canalizare, a serviciilor poștale și de telecomunicații, a căilor și mijloacelor de transport în comun, a instalațiilor de distribuție a combustibilului;

c) pentru repararea dispozitivelor și instalațiilor în cazul în care defecțiunea acestora provoacă încetarea lucrului, pentru mai multe persoane;

d) pentru prevenirea sau înlăturarea unor situații care ar putea provoca degradarea sau distrugerea materiilor prime, materialelor ori produselor.

Regimul legal al orelor suplimentare, fiind restrictiv, prestarea acestora fără existența aprobării prealabile necesare sau cu depășirea plafonului maxim atrage răspunderea materială a celor vinovați care au dispus efectuarea muncii peste durata normală a

timpului de lucru. În toate cazurile, prestarea muncii în aceste condiții se justifică pentru realizarea unor lucrări sau a unei producții suplimentare, în situațiile în care s-ar dovedi că orele suplimentare nu au această motivație obiectivă, cheltuielile făcute pentru prestarea lor pot fi considerate un prejudiciu, susceptibil de a atrage răspunderea celor vinovați.¹⁵

Munca prestată peste programul de lucru de către persoane cu funcții de conducere. Astfel cum se prevede în lege, munca prestată de personalul din această categorie, peste programul de lucru, nu se remunerează suplimentar; aceste persoane beneficiază de un salariu corespunzător răspunderilor și obligațiilor ce le revin, precum și de indemnizații de conducere.

În aplicarea acestor prevederi legale, prin persoane cu funcții de conducere considerăm că trebuie să se înțeleagă nu toate categoriile de personal, astfel cum sunt definite în Codul Muncii, ci numai cele care beneficiază de indemnizații de conducere.

Orele prestate peste programul de lucru, în scopul asigurării serviciului pe unitate. Cerințele continuității producției, precum și asigurarea unor intervenții operative în cazuri de accidente, avarii sau alte evenimente neprevăzute, determină organizarea serviciului pe unitate, pe care salariații trebuie să-l efectueze, în baza unei îndatoriri generale.

Activitatea depusă în acest scop se desfășoară, de regulă, peste programul de lucru, dar nu poate fi calificată ca muncă în ore suplimentare, deoarece implică îndeplinirea unor sarcini speciale, distincte de cele care caracterizează atribuțiile de serviciu aferente postului sau funcției deținute potrivit contractului de muncă. De aceea, salarizarea activității desfășurate în aceste ore este exclusă. De asemenea, nu este posibilă plata vreunui spor, cum este cel prevăzut pentru munca în timpul nopții. Aceste ore se compensează cu timp liber corespunzător în următoarele 60 de zile, cu excepția persoanelor care îndeplinesc funcții de conducere a unității.¹⁶

NOTE

¹ În art. 9 din Legea nr. 6/1992 se prevede: „Orice convenție prin care se renunță total sau în parte la dreptul la concediul de odihnă este interzisă.”

² Țiclea Alexandru, Tufan Constantin. *Dreptul muncii, curs pentru uzul studenților*. Editura Global Lex, 2004, pag. 502.

³ Contractul colectiv de muncă unic nivel național pe anii 2007-2011 prevede că: „Durata maximă legală a timpului de muncă nu poate depăși 48 de ore pe săptămână, inclusiv orele suplimentare. Prin excepție, durata timpului de muncă va putea fi prelungită peste 8 ore pe zi și peste 48 de ore pe săptămână, care include și orele suplimentare, cu condiția ca media orelor de muncă, calculată pe o perioadă de referință de o lună calendaristică, să nu depășească 48 de ore pe săptămână.”

⁴ Contractul colectiv de muncă unic nivel național pe anii 2007-2011, art. 4, art. 5, art. 6.

⁵ Belu Constantin. *Dreptul muncii*. Editura Universitaria, Craiova, 2007, pag. 500.

⁶ Țiclea Alexandru, Tufan Constantin. *op. cit.*, pag. 504.

⁷ Art. 11, alin. (1) din Contractul colectiv de muncă unic la nivel național pe anii 2007-2011 prevede: „Pentru unele activități, locuri de muncă și categorii de personal, prevăzute în contractele colective de muncă de la unități, timpul de muncă poate fi parțial, corespunzător unor fracțiuni de normă, de minim 2 ore.”

⁸ Art. 156 din Codul Muncii al României: „Salariile se plătesc înaintea oricăror alte obligații bănești ale angajatorilor.”

⁹ Art. 17, alin. (2) din Contractul colectiv de muncă unic la nivel național pe anii 2007-2011.

¹⁰ Legea nr. 31 din 22 martie 1991 privind stabilirea duratei timpului de muncă sub 8 ore pe zi pentru salariații care lucrează în condiții deosebite – vătămătoare, grele sau periculoase.

¹¹ Art. 12, alin. (2) din Contractul colectiv de muncă unic la nivel național pe anii 2007-2011.

¹² Țiclea Alexandru, Ghimpu Sanda. *Dreptul muncii*, ediția a II-a. Editura All Beck, București, 2004, pag. 150.

¹³ Belu Constantin, *op. cit.*, pag. 503.

¹⁴ Țiclea Alexandru, Tufan Constantin, *op. cit.*, pag. 508.

¹⁵ Țiclea Alexandru, Ghimpu Sanda, *op. cit.*, pag. 153.

¹⁶ Țiclea Alexandru, Tufan Constantin, *op. cit.*, pag. 510.

BIBLIOGRAFIE

1. Țiclea Alexandru, Tufan Constantin. *Dreptul muncii, curs pentru uzul studenților*. Editura Global Lex, 2004.

2. Țiclea Alexandru, Ghimpu Sanda. *Dreptul muncii, ediția a II-a*. Editura All Beck, București, 2004.

3. Belu Constantin. *Dreptul muncii*. Editura Universitaria, Craiova, 2007.

4. Legea nr. 6 din 05 februarie 1992 privind concediul de odihnă și alte concedii ale salariaților.

5. Legea nr. 31 din 22 martie 1991 privind stabilirea duratei timpului de muncă sub 8 ore pe zi pentru salariații care lucrează în condiții deosebite – vătămătoare, grele sau periculoase.

6. Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici – republicată.

7. Legea nr. 17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice.

8. Contractul colectiv de muncă unic nivel național pe anii 2007-2011.

9. Codul Muncii al României, adoptat prin Legea nr. 53/2003, publicată în Monitorul Oficial al României (I) nr. 72 din 05 februarie 2003.

10. Vieriu Eufemia, Vieriu Dumitru. *Dreptul muncii*. Editura Pro Universitaria, București, 2010.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Economie și finanțe publice



Salariul: abordări conceptuale, tipuri de salarii, modalități de salarizare

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

SUMMARY

In this article is examined conceptual approaches regarding the definition of wages, components, forms and contemporary methods of wage, like as wage development in the Republic of Moldova.

Abordări conceptuale. Salariul, ca formă de plată a forței de muncă, se aplică din timpurile cele mai îndepărtate. Încă în Codul de legi al lui Hammurabi din Babilonul antic (mileniul II î. e. n.) apare fenomenul „muncii salariate,” fenomen generat, pe de o parte, de perioadele de timp în care se efectua un mai mare volum de muncă, care nu putea fi acoperit exclusiv prin munca sclavilor și, pe de altă parte, ca urmare a constituirii categoriei sociale de oameni liberi, care puteau fi angajați în câmpul muncii contra unei sume de bani, stabilite și reglementate legal.

Categoria economică de *salariu* își are originea în latinescul *salarium* care, în esență, semnifică rația de sare alocată unui ostaș. Ulterior, această noțiune a fost extinsă și utilizată pentru a exprima prețul plătit lucrătorilor care prestau diferite activități în folosul altor persoane.

Fondatorul doctrinei „justiției sociale”, **Toma d’Aquino** (1225-1274 e.n.), considera în lucrarea sa „Suma Theologiae” (1266) că lucrătorul angajat trebuie să obțină contra muncii prestate altei persoane un „salariu just”. Acest salariu trebuie să-i permită să trăiască el și membrii familiei sale inapți de muncă, la scara poziției pe care o ocupă în structura claselor sociale. Teoria „salariului just” nu și-a pierdut actualitatea nici în epoca în care trăim, cu toate că de la elaborarea sa au trecut peste șapte sute de ani.

Preocupat de problema salariului, fiziocratul **Anne Robert Jacques Turgot** (1727-1781) considera că o condiție a apariției

muncii salariate este separarea muncitorului de proprietatea asupra mijloacelor de producție. În astfel de condiții, angajatorul, având posibilitatea să aleagă dintr-un număr mare de lucrători, îi preferă pe cei care sunt de acord să lucreze pentru cel mai mic salariu. Muncitorii își reduc, astfel, unul altuia valoarea muncii lor. Într-o asemenea situație, între toate genurile de muncă se stabilește doar salariul care tinde spre minimul mijloacelor necesare supraviețuirii proprietarului forței de muncă. Astfel, aspectul hotărâtor al determinării mărimii salariului este concurența dintre cererea și oferta de forță de muncă.

Fondatorul doctrinei liberalismului economic clasic, **Adam Smith** (1723-1790), scria în opera sa „Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor sale” (1776): „Un angajat trebuie să poată trăi întotdeauna din munca sa, iar salariul trebuie să fie, cel puțin, suficient pentru a-l întreține. Salariul trebuie să fie, de cele mai multe ori, chiar ceva mai mare decât atât; altfel ar fi imposibil pentru muncitor să întemeieze și să întrețină o familie, iar cursul vieții, al unor asemenea muncitori, n-ar putea dura mai mult de o generație.”¹ Autorul „Avuției națiunilor...” a subliniat și faptul că salariul este unicul venit bazat pe muncă. Celelalte venituri – profitul, renta și dobânda – sunt venituri create de munca suplimentară a angajaților.

Alt fondator al liberalismului economic clasic, **David Ricardo** (1772-1823), afirma în lucrarea sa „Despre principiile economiei

politice și ale impunerii" (1817), că salariile trebuie lăsate la concurența liberă și loială de pe piața muncii. Legea cererii și ofertei de muncă este cea care va funcționa și pentru forța de muncă, la fel ca pentru orice altă marfă. D. Ricardo distinge și un „preț de piață” al muncii, care reprezintă suma de bani plătită în mod real pentru folosirea forței de muncă conform raportului dintre cererea și oferta de brațe de muncă.²

Într-adevăr, la prima vedere, salariul muncitorului apare ca preț al muncii. Dar aceasta este numai în aparență, pentru că, de fapt, esența salariului este alta. Ea constă în înțelegerea deosebirilor dintre forța de muncă și muncă, a faptului că muncitorul vinde patronului nu munca, ci forța de muncă. O astfel de explicație a fost dată de fondatorul doctrinei socialiste, **Karl Marx** (1818-1883), în opera sa „*Capitalul*,” vol. I, publicat în anul 1867. În viziunea lui K. Marx, salariul nu poate fi plată a muncii, deoarece munca nu este marfă, ci procesul de creare a mărfii. În al doilea rând, salariul nu poate fi prețul muncii, pentru că munca nu se poate măsura prin muncă; tautologia este evidentă, scrie K. Marx; pentru că munca nu poate să aibă valoare, „tot așa cum greutatea ca atare nu poate să aibă o greutate a ei.”³ Dacă prin absurd s-ar admite că muncitorul vinde proprietarului mijloacelor de producție munca, atunci, conform legii valorii, muncitorului îi revine întreaga valoare nou-creată, ceea ce detonează posibilitățile angajatorului de a obține venit în formă de profit, rentă sau dobândă.

Astfel, muncitorul vinde angajatorului nu munca, ci forța de muncă sau capacitatea de a munci. Prin forța de muncă se înțelege totalitatea aptitudinilor fizice și intelectuale, care există în organismul, în personalitatea vie a omului, pe care el le pune în funcțiune atunci când produce bunuri de un fel oarecare.

Aptitudini fizice și intelectuale puse în mișcare au existat întotdeauna. Forța de muncă în calitate de marfă nu există însă decât atunci când, simultan, sunt respectate două condiții. Prima, când posesorul acestor aptitudini este liber din punct de vedere juridic pentru a-și putea vinde forța de muncă

pe un timp oarecare și în circumstanțe determinate. A doua condiție e să fie liber din punct de vedere economic, adică să nu posede mijloace de producție, prin utilizarea cărora să-și asigure producerea bunurilor necesare traiului. În virtutea acestor condiții, să fie nevoit să vândă singurul lucru pe care îl are – capacitatea de muncă. Posibilitatea, dar și necesitatea ca forța de muncă să se transforme în marfă nu apar decât în cadrul economiei de piață.

Ca orice marfă, forța de muncă este supusă legii valorii; are deci valoare și valoare de întrebuițare. Valoarea forței de muncă este determinată de cheltuielile socialmente necesare pentru producerea și reproducerea sa. Valoarea de întrebuițare a mărfii – forță de muncă reprezintă capacitatea sa de a produce, în procesul de producție pentru care este angajată, o valoare mai mare decât propria sa valoare, de a produce plusvaloare. Anume pentru această calitate a sa, proprietarul mijloacelor de producție o angajează.

Așadar, ceea ce vinde muncitorul nu este munca, timpul său de muncă, ci forța de muncă pentru un anumit timp. Prin urmare, salariul nu reprezintă plata muncii, ci forma transformată a valorii, respectiv, a prețului forței de muncă.

Nu numai K. Marx, ci și unii dintre celebrii economiști ai contemporaneității subliniază caracterul deosebit al mărfii – forța de muncă. Astfel, **Paul Samuelson**, laureat al Premiului Nobel pentru economie (1970), subliniază că „omul este mai mult decât o marfă,” el își „închiriaza serviciile pe baza unui preț,” care este „de la distanță cel mai important preț.”⁴ De aceea, la stabilirea salariului trebuie să se țină seama de specificul mărfii - forța de muncă.

Baza economică a salariului. Izvorul salariului îl constituie munca necesară a posesorului forței de muncă. Dar ce reprezintă munca necesară? Pentru înțelegerea conținutului acestui gen de muncă trebuie examinat mecanismul împărțirii duratei zilei de muncă în muncă necesară și supramuncă, respectiv – în muncă plătită și muncă neplătită.

Presupunem că durata zilei de muncă constituie 8 ore pentru care, în conformitate

xat pe cale legală pentru a garanta salariaților din categoriile defavorizate un venit care să corespundă minimului de trai. Se stabilește prin hotărârea Guvernului țării respective, după consultarea sindicatelor și a patronatelor. În cazul în care programul normal de muncă este mai mic de 8 ore pe zi, salariul minim brut pe țară se raportează la numărul mediu de ore lunar, conform programului legal de lucru aprobat. Angajatorul nu poate negocia și stabili salarii de bază prin contractul individual de muncă sub salariul minim brut pe țară.

Salariul minim brut pe țară are forța legii și este aplicabil sub pedeapsa sancțiunilor penale sau a altor sancțiuni specifice.

Salariul minim este salariul considerat ca suficient pentru satisfacerea nevoilor vitale de alimente, îmbrăcăminte, educație ale salariaților, ținând cont de dezvoltarea economică, socială și culturală a fiecărei țări.

Formele salariilor. În componența veniturilor angajaților salariul ocupă locul prioritar. În țările industrial avansate circa 70-80%

din populația economic activă sunt persoane salariate, iar salariul acestora constituie 50-70% din Produsul Intern Brut (P.I.B.). În Republica Moldova ponderea salariaților în totalul populației economic active constituie aproximativ 44%, iar salariului acestora în structura P.I.B.-ului îi revine 24,2%.⁵

Salariul se manifestă în două forme principale: salariul nominal și salariul real.

Salariul nominal reprezintă suma de bani pe care o primește salariatul, peste intervale regulate de timp, pentru forța de muncă închiriată. Mărimea salariului nominal, care are o tendință generală de creștere, este influențată de mai mulți factori: nivelul de dezvoltare economică a țării, raportul dintre cererea și oferta de forță de muncă, nivelul productivității muncii, politica de salarizare ș. a.

Salariul nominal se calculează raportând fondul total de salarii la numărul de salariați. Modificările parvenite în numărul salariaților Republicii Moldova în ultimii zece ani se caracterizează după cum urmează.

Tabelul 1

Numărul salariaților și repartizarea lor pe tipuri de activități economice, mii persoane

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 față de 2000
TOTAL	696,8	660,0	641,5	639,5	633,7	608,2	597,5	-99,3
din care:								
Agricultură, economia vânatului și silvicultură	184,9	113,4	92,3	76,9	70,0	63,9	55,8	-129,1
Pescuit	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	-0,3
Industrie	114,6	126,9	122,8	123,1	116,0	105,3	103,0	-11,6
Energie electrică și termică, gaze și apă	17,9	18,1	17,9	18,0	17,5	17,6	17,8	-
Construcții	22,0	18,7	20,5	22,1	21,8	17,3	18,3	-3,7
Comerț	29,3	42,5	44,4	49,7	56,2	53,2	54,2	+24,9
Hoteluri și restaurante	5,4	7,2	8,2	8,6	9,3	8,8	8,9	+3,5
Transporturi și comunicații	47,3	49,4	48,1	48,8	49,1	47,5	46,3	-1000
Activități financiare	6,0	10,4	11,1	13,9	14,9	14,0	14,2	+8,2
Tranzacții imobiliare, închirieri ș.a.	25,5	27,6	29,1	28,7	30,5	31,9	31,9	+6,4
Administrație publică	50,0	56,8	67,6	57,4	56,6	55,6	55,1	+5,1

Învățământ	124,4	125,4	124,6	125,3	124,7	124,8	123,5	-0,9
Sănătate și asistență socială	68,4	61,9	62,2	62,9	62,8	64,1	64,2	-4,2
Alte activități	18,4	19,4	20,2	20,4	21,4	21,4	21,8	+3,4

Sursa. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2008, p. 85; 2011, p. 80.

Datele statistice cuprinse în *Tabelul 1* demonstrează faptul că numărul total al salariaților din Republica Moldova s-a redus de la 696 mii 800 persoane în anul 2000 la 597 mii 500 persoane în anul 2010 sau cu circa 100 mii de persoane. Pe tipuri de activități economice au avut loc astfel de schimbări. În agricultură, economia vânatului și silvicultură numărul salariaților s-a micșorat de la 184,9 mii persoane în anul 2000 la 55 mii în anul 2010 sau cu 129,1 mii persoane. Comparând aceste cifre, observăm că pe an ce trece tot mai puțini săteni se ocupă de activități agricole. În același interval de timp numărul lucrătorilor din industrie s-a redus cu 11,6 mii, din energia electrică și termică – cu 17,8 mii, din construcții – cu 3,7 mii persoane.

Reducerea numărului de salariați în sfera producției de bunuri materiale a fost însoțită de creșterea numărului de salariați în dome-

niul comerțului cu 24,9 mii persoane, hoteluri și restaurante – cu 3,5 mii, instituții financiare – cu 8,2 mii persoane și alte activități de prestare a serviciilor.

În prezent, ponderea celor ocupați în sfera de producție a bunurilor materiale constituie în totalul salariaților doar 29,4%, iar a celor ce prestează servicii este de 71,6%. Aceste cifre demonstrează starea de aprofundare a unei tendințe negative în structura ramurală a economiei naționale a Republicii Moldova.

Analiza angajaților în funcție de formele de proprietate atestă că 55,5% dintre aceștia activează în sectorul public, 31,0% - în sectorul privat și 13,5% - în sectorul mixt.

Modificările în repartizarea salariaților pe tipurile de activități economice și forme de proprietate se reflectă, în cele din urmă, asupra mărimii salariului nominal al persoanelor salariate.

Tabelul 2

Evoluția salariului nominal mediu lunar al unui salariat în ansamblu pe economie și pe tipuri de activități în Republica Moldova (lei)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 față de 2000
Total pe economie	407,9	1318,7	1697,1	2065,0	2529,7	2747,6	2972,7	7,2 ori
Agricultură, economia vânatului și silvicultură	251,7	744,0	914,5	1098,6	1484,4	1468,9	1638,6	6,5 ori
Pescuit	338,5	143,1	1191,0	1281,0	1367,7	1620,3	1620,1	4,7 ori
Industrie	683,4	1764,5	2084,5	2548,7	3041,7	3135,6	3430,9	5,0 ori
Industrie extractivă	574,5	2037,3	2623,8	3098,3	3739,7	3314,0	3389,5	5,8 ori
Industrie prelucrătoare	677,7	1651,6	1914,5	2314,1	2762,8	2800,8	3079,8	4,5 ori
Energie electrică și termică, gaze și apă	720,0	2323,6	2872,3	3595,8	4316,4	4520,3	4856,8	6,7 ori
Construcții	539,8	1972,8	2429,1	2996,7	3468,9	3057,3	3248,0	6,0 ori

Comerț	394,6	1228,1	1555,2	2088,7	2530,7	2614,1	2792,7	7,0 ori
Hoteluri și restaurante	357,8	1150,5	1384,6	1759,5	2111,9	2153,6	2315,0	6,4 ori
Transporturi și comunicații	635,0	2142,9	2549,1	3039,5	3533,1	3653,5	3913,9	6,2 ori
Activități financiare	2353,1	3450,6	3863,3	4648,3	5446,3	5637,7	6368,2	2,7 ori
Tranzacții imobiliare, închirieri ș.a.	554,0	1671,4	2051,7	2583,6	3215,6	3417,2	3755,5	6,7 ori
Administrație publică	517,7	1363,6	2164,3	2389,0	2804,4	3209,0	3204,8	6,2 ori
Învățământ	247,7	881,8	1209,3	1351	1670,5	2135,6	2361,0	9,5 ori
Sănătate și asistență socială	230,1	1016,7	1333,5	1703,2	2265,5	2718,2	2886,3	12,5 ori
Alte activități	295,8	1010,9	1302,2	1603,0	2013,9	2289,1	2394,2	8,0 ori

Sursa. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2000, p. 111; 2011, p. 106.

Datele cuprinse în *Tabelul 2* ilustrează o majorare esențială a salariului nominal atât în ansamblu pe țară, cât și pe tipuri de activități. Astfel, salariul nominal mediu al unui salariat în ansamblu pe economia națională a crescut în anul 2010 față de anul 2000 de 7,2 ori, inclusiv în agricultură – de 4,7 ori, în industrie – de 5,0 ori, în energia electrică și termică – de 6,7 ori, în construcții – de 6,0 ori, în comerț – de 7,0 ori, în transporturi și comunicații – de 6,2 ori, în activitățile financiare – de 2,7 ori, în administrația publică – de 6,2 ori, în învățământ – de 9,5 ori, în domeniul sănătății și asistenței sociale – de 12,5 ori, în domeniul altor servicii – de 8 ori.

Raportat la salariul mediu pe economie, salariul angajaților din domeniul agrar constituie doar 55%, pe când al celor din activitățile financiare – 214%, energie electrică și termică – 163%, transporturi și comunicații – 131% ș. a. m. d.

Majorarea salariului nominal trebuie comparată cu evoluția prețurilor curente la bunurile și serviciile de larg consum. Doar în acest context este posibilă aprecierea puterii de cumpărare a salariului nominal net. În ultimii zece ani, prețurile curente la carne au crescut de 9,3 ori, la lapte – de 4,7 ori, la ouă alimentare – de 6,5 ori, la legume – de 7,6 ori, la fructe – de 5,7 ori, la pâine – de 4,7 ori, la cartofi – de 3,3 ori. În același interval de timp, tarifele

la energia electrică și termică au fost majorate de 7,8 ori. După cum vedem, creșterea galopantă a prețurilor conduce la devalorizarea salariului nominal net.

După cum am menționat mai sus, a doua formă a salariului o constituie salariul real. **Salariul real** poate fi definit ca fiind cantitatea de bunuri materiale și servicii, care poate fi procurată la un moment dat cu salariul nominal. Deci salariul real nu depinde de suma de bani pe care salariatul o primește drept salariu nominal, ci de cantitatea de alimente, obiecte de primă necesitate și lucruri de confort, devenite esențiale prin obișnuință și pe care și le poate procura cu această sumă de bani. Creșterea prețului alimentelor și al obiectelor de primă necesitate determină puterea de cumpărare a salariului nominal.

Mărimea salariului real depinde de următorii doi factori: a) mărimea salariului nominal și b) nivelul prețurilor la bunurile de consum și tariful pentru serviciile prestate. Deci salariul real poate fi calculat după următoarea formulă:

$$SR = \frac{SNN}{IPC}$$

SR – salariul real;

SNN – salariul nominal;

IPC – indicele prețurilor de consum.

Indicele prețurilor de consum este un indicator de evaluare, care caracterizează evoluția de ansamblu a prețurilor la mărfurile cumpărate și a tarifelor la serviciile utilizate de către populație pentru satisfacerea nevoilor de trai într-o anumită perioadă (denumită perioadă curentă) față de o perioadă fixă (denumită perioadă de bază).

În calculul acestui indice se iau în considerare numai bunurile care fac obiectul consu-

mului populației (excluzând autoconsumul de bunuri și servicii din producția proprie a gospodăriilor familiale).

Puterea de cumpărare a salariului se reflectă, înainte de toate, în consumul mediu anual pe locuitor al principalelor produse alimentare. În cele ce urmează prezentăm datele statistice care caracterizează această situație în Republica Moldova.

Tabelul 3

Consumul mediu anual pe locuitor al principalelor produse alimentare

	1990	2000	2005	2010	2010 față de 1990
Carne și produse din carne echivalent	58	24	38	30	-28
Lapte și produse lactate echivalent lapte	303	207	177	169	-134
Ouă, buc.	203	150	168	162	-41
Pește	12,0	8,2	9,3	7,4	-4,6
Zahăr	48	20	27	18	-30
Ulei vegetal	14	7	9	8,7	-5,3
Cartofi	69	53	56	59	-10
Legume și bostănoase	112	83	94	85	-27
Fructe și pomușoare	79	32	39	35	-44
Pâine și produse de panificație	171	134	136	119	-52

Sursa. Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 1991, p. 19-20; 2008, p. 552; 2010, p. 551-552.

Datele cuprinse în *Tabelul 3* atestă o reducere substanțială a consumului principalelor produse alimentare pe locuitor. Astfel, în anul 2010 consumul mediu al cărnii a scăzut față de anul 1990 cu 28 kg sau cu 51,8%, al laptelui – cu 134 kg sau cu 55,7%, al ouălor – cu 41 buc., al zahărului – cu 30 kg sau cu 37,5%, al legumelor - cu 31%, al fructelor – de două ori. Reducerea consumului de zahăr se explică prin faptul că locuitorii din mediul rural folosesc mai puțin zahăr pentru fabricarea vinului.

Un fenomen extrem de negativ îl constituie reducerea consumului de pâine și al produselor de panificație de la 171 kg în anul 1990 la 119 kg în anul 2010 sau cu 30,4%. Atunci când are loc reducerea consumului de carne, ouă, produse lactate etc., această scădere se com-

pensează prin creșterea consumului de pâine și cartofi. În cazul nostru, scade consumul ambelor bunuri de mare importanță vitală, ceea ce demonstrează aprofundarea sărăciei în rândul populației Republicii Moldova.

O altă situație se înregistrează în țările vecine și cele situate nu prea departe de noi. Statistica internațională demonstrează că consumul mediu anual de carne pe locuitor a constituit: în Republica Belarusi – 77 kg, Ucraina – 52 kg, România – 66 kg, Federația Rusă – 57 kg, Finlanda – 72 kg, Germania – 83 kg, Polonia – 71 kg, Republica Cehă – 86 kg. O situație similară există și în privința consumului mediu de lapte pe locuitor: în Republica Belarusi – 254 kg, Ucraina – 235 kg, Federația Rusă – 240 kg, Germania – 445 kg, Republica Cehă – 337 kg

etc. Este substanțială diferența și la capitolul consumului de ouă, fructe și legume.

Modalități de salarizare. În viața economică se aplică mai multe modalități de salarizare, principalele fiind următoarele:

- salarizarea în funcție de timpul lucrat;
- salarizarea în acord;
- salarizarea mixtă.

Pentru toate modalitățile de salarizare sunt comune următoarele principii:

- a) pentru muncă egală salariu egal;
- b) salarizarea diferențiată în funcție de calificarea profesională;
- c) salarizarea diferențiată în funcție de calitatea muncii;
- d) salarizarea diferențiată în funcție de condițiile de muncă;
- e) stabilirea prin lege a salariului minim brut pe țară;
- f) stabilirea mărimii salariului prin negocierile colective sau individuale;
- g) măsuri de motivație în sporirea productivității individuale a muncii;
- h) principiul confidențialității salariilor.

Salarizarea în funcție de timpul lucrat.

Este cea mai veche modalitate de salarizare, fiind ușor de administrat. Această modalitate prevede calcularea și achitarea salariului în raport cu timpul lucrat (oră, zi, lună, an). În astfel de cazuri, salariul este proporțional cu timpul lucrat și este raportat la rezultatele cantitative și calitative ale muncii prestate.

Salarizarea în funcție de timpul lucrat se practică la locurile de muncă unde activitatea lucrătorilor nu poate fi normată pentru a se stabili exact timpul normal de executare a unei activități: funcționarii publici, medicii, profesorii, managerii întreprinderilor ș. a. Dar nu numai. În S.U.A., Franța și alte țări industrial avansate circa 70% din muncitorii din industrie sunt plătiți în conformitate cu modalitatea de salarizare în funcție de timpul lucrat. Aceasta se datorează implementării tehnologiilor performante și telecontrolului.

Salarizarea în funcție de timpul lucrat permite efectuarea unui lucru calitativ, conștient. Totodată, ea nu stimulează creșterea productivității muncii și adeseori necesită supravegherea angajaților.

Salarizarea în acord (cu bucată, pe operații) presupune remunerarea lucrătorilor în

funcție de cantitatea și calitatea bunurilor produse, de activitățile și operațiunile efectuate.

Se utilizează mai multe variante de salarizare în acord:

- acord individual;
- acord colectiv, în cadrul unei echipe;
- acord comun (general), în cadrul întregii unități economice.

Orice formă de salarizare în acord contribuie la creșterea productivității muncii și permite evidențierea efortului fiecărui salariat. Concomitent, salarizarea în acord reduce durata timpului de dare în primire a bunului sau a obiectivului prevăzută în contractul de acord.

Salarizarea în acord se aplică la acele activități, la care se poate norma munca, iar remunerarea lucrătorilor se efectuează conform unui anumit tarif. La rândul său, salariul în acord s-a diversificat îmbrățișând diverse forme. Este firesc acest lucru, deoarece fiecare întreprindere are dreptul să-și aleagă modalitățile de plată corespunzătoare condițiilor sale concrete și concepției proprii vizând stimularea propriilor salariați. În condițiile economiei contemporane de piață se aplică sisteme de salarizare în care cele două forme de salarizare menționate se îmbină între ele și mai mult, acestea se îmbină cu alte modalități de stimulare, cum ar fi participarea la beneficii, stimularea bazată pe factori psihosociali ș. a.

Salarizarea mixtă constituie o variantă a îmbinării celor două forme de salarizare, presupunând realizarea unor condiții exacte de muncă într-o unitate de timp. O formă a salariului mixt constituie participarea acționarilor la repartizarea profitului societăților pe acțiuni.

Modalitățile de salarizare, ca regulă, sunt diferite de la o unitate economică la alta și de la o țară la alta, fiind stabilite prin contractele de muncă, cu acordul organizațiilor sindicale corespunzătoare și constituie o anexă la contractul colectiv de muncă.

În încheierea prezentului articol vom formula următoarele concluzii:

1. Salariul ca formă de plată pentru muncă cetățenilor liberi prestată altor persoane este cunoscut din timpurile cele mai îndepărtate. Treptat, s-au modificat categoriile, formele salariului, precum și modalitățile de salarizare.

2. Sursa salariului o constituie munca necesară a salariatului materializată în produsul

necesar. După desfacerea mărfurilor produsul necesar îmbracă forma de bani pe care angajatorul îi plătește salariatului în calitate de salariu. Munca necesară constituie doar o parte din munca efectuată de salariat, cealaltă parte revine supramuncii, se materializează în plusprodus care este însușit gratuit de angajator în formă de plusvaloare. Deci ziua de muncă a salariatului se împarte în muncă plătită și muncă neplătită.

3. Salariul nu este ceea ce apare la suprafața societății – prețul întregii munci efectuate de salariat în procesul de producție. În realitate, salariul reprezintă forma transformată a valorii, respectiv – a prețului forței de muncă.

4. În procesul evidențierii esenței salariului trebuie făcută o distincție între muncă și forța de muncă. Munca este însuși procesul de creare a bunurilor materiale sau de prestare a serviciilor. Are loc prin combinarea a, cel puțin, doi factori de producție: forța de muncă și mijloacele de producție. Forța de muncă reprezintă capacitatea omului de a munci.

5. În cadrul economiei de piață, forța de muncă devine marfă, însă o marfă specifică. Ca oricare altă marfă, ea are valoare de schimb și valoare de consum. Pe piața forței de muncă, obiectul negocierilor între angajator și pose-

sorul forței de muncă îl constituie nu valoarea de schimb, ci valoarea de consum a forței de muncă. Anume valoarea de consum a forței de muncă are capacitatea de a crea o valoare nouă, peste propria sa valoare. Diferența dintre aceste două mărimi reprezintă plusvaloarea.

6. Principalele forme ale salariului sunt: salariul nominal și salariul real. În Republica Moldova, salariul nominal mediu lunar al unui salariat raportat la salariul lucrătorilor din țările europene este unul dintre cele mai mici (circa \$280). Ținând seama de creșterea continuă a prețurilor la bunurile de larg consum, el nu acoperă nici măcar cheltuielile necesare asigurării minimumului de existență al salariatului și membrilor familiei sale care încă nu lucrează sau deja nu lucrează.

7. În ultimele decenii, majorarea salariului nominal, în cele mai multe cazuri, are loc fără a se lua în considerare acțiunea legii economice obiective privind creșterea productivității muncii. Esența acestei legi constă în faptul că ritmurile creșterii productivității muncii trebuie să depășească ritmurile majorării salariului. Ignorarea cerințelor legii menționate conduce la stagnarea creșterii economice, respectiv – la înrăutățirea nivelului de trai al majorității populației.

NOTE

¹ Adam Smith, *Avuția națiunilor...*, Chișinău, Editura „Universitas”, 1992, p. 49.

² David Ricardo, *Opere alese*, Chișinău, 1993, p. 101.

³ Karl Marx, *Capitalul*, vol. 1, p. 543.

⁴ P. Samuelson, *Economie politică*, București, 2000, p. 869.

⁵ Calculat după datele Anuarului Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2010, pp. 80; 255.

BIBLIOGRAFIE

1. Smith Adam. *Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei*. Chișinău: Editura „Universitas”, 1992.

2. Ricardo David. *Despre principiile economiei politice și impunerii. Opere alese, vol. 1-2*. Chișinău: Editura „Universitas”, 1993.

3. Marx Karl. *Capitalul, vol. 1, ediția a IV-a*. București, 1960.

4. Samuelson Paul. *Economie politică*. București: Editura „Economica”, 2000.

5. Pohoată Ion. *Doctrină economice universale*. Iași, 1993.

6. Blanovschi Andrei. *Piața forței de muncă și politicile sociale*. Chișinău, 2009.

7. Blanovschi Andrei. *Economia națională*. Chișinău, 2012.

8. Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2008; 2011.

Prezentat: 11 ianuarie 2013.

E-mail: bajaranu@rambler.ru

I.S.O. 26000 responsabilitatea socială în instituțiile publice – trecerea de la bunele intenții la bunele acțiuni

Veronica BUTNARU,
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The ISO 26000 scope clearly states „This International Standard is not a management system standard. It is not intended or appropriate for certification purposes or regulatory or contractual use. Any offer to certify, or claims to be certified, to ISO 26000 would be a misrepresentation of the intent and purpose and a misuse of this International Standard. As this International Standard does not contain requirements, any such certification would not be a demonstration of conformity with this International Standard.” This statement includes that ISO 26000 cannot be used as basis for audits, conformity tests and certificates, or for any other kind of compliance statements. However, the practical value of ISO 26000 might be limited if it merely provided a common understanding of social responsibility instead of also facilitating management routines and practices leading to social responsibility. Despite the non-certifiability some scholars see distinct elements of a management system standard also in ISO 26000. As a guidance document the ISO 26000 is an offer, voluntary in use, and encourages organizations to discuss their social responsibility issues and possible actions with relevant stakeholders.

Organizația Internațională de Standardizare (I.S.O.) are un număr de 163 de organisme internaționale de standardizare din țări mari și mici, industrializate, în curs de dezvoltare și în tranziție, din toate regiunile lumii. Portofoliul I.S.O. de peste 18.400 de standarde oferă companiilor, guvernului și societății resursele necesare dezvoltării durabile din punct de vedere economic, precum și al mediului și social.

Standardul I.S.O. contribuie la dezvoltarea lumii în care trăim. Facilitează tranzacțiile economice, reprezintă o sursă de informație sigură, încurajează progresele din tehnologie și este adeptul unui management bun și al practicilor de evaluare a conformității.

Standardele I.S.O. oferă soluții și beneficii pentru aproape toate sectoarele de activitate, inclusiv agricultura, construcțiile, ingineria mecanică, manufactura, distribuția, transporturile, aparatura medicală, tehnologiile de informații și comunicații, mediul, energia, managementul calității, evaluarea și serviciile conformității.

I.S.O. dezvoltă standarde numai în dome-

niile în care pe piață există cerere. Cercetarea este făcută de experți în obiectul extras direct din sectoarele industrial, tehnic și al afacerilor, ei identificând necesitatea pentru un standard I.S.O. și, prin urmare, aplicând conceptul. Acestor experți li se alătură profesioniștii care posedă cunoștințe relevante, cum ar fi reprezentanții agențiilor guvernamentale, ai laboratoarelor de teste, ai asociațiilor de consumatori și ai academiilor, precum și reprezentanții organizațiilor guvernamentale și nonguvernamentale.

Organizația Internațională de Standardizare (I.S.O.) a lansat pe 01 noiembrie 2010 unul dintre cele mai așteptate standarde internaționale ISO 26000 care este un standard internațional ce furnizează linii directe privind responsabilitatea socială (R.S.) Standardul este destinat organizațiilor de toate tipurile, din sectorul public sau privat, din țările dezvoltate, în curs de dezvoltare sau în tranziție.

Dintre toate grupurile constituite pentru elaborarea unui standard ISO, I.S.O./G.T. R.S. a fost cel mai important, cu cea mai largă bază

În ceea ce privește reprezentarea părților interesate. Cu ocazia ultimei sale reuniuni din iulie 2010, I.S.O./G.T. R.S. cuprindea 450 de experți participanți și 210 observatori din 99 de state membre ale I.S.O., precum și 42 de organizații de legătură. Au fost prezente șase grupuri principale de părți interesate: industria, guvernele, organizațiile din domeniul muncii, consumatorii, organizațiile neguvernamentale, serviciile, consultanța, cercetarea etc., păstrându-se un echilibru între zonele geografice și între bărbați și femei.

Totuși ideea de responsabilitate socială (R.S.) este relativ recentă și abia începe să-și croiască drum. De-a lungul genezei sale, conceptul de R.S. a fost dinamic și a constituit o sursă de polemică.

Mult așteptatul *ISO 26000 – liniile directoare privind responsabilitatea socială* – va adăuga valoare activităților existente privind responsabilitatea socială (R.S.) și va extinde înțelegerea și implementarea R.S. prin faptul că:

- prezintă un consens internațional asupra a ceea ce înseamnă R.S. și temele la care trebuie să se refere organizația;
- furnizează linii directoare pentru transformarea principiilor în acțiuni efective;
- cuprinde cele mai bune practici deja stabilite și le diseminează la nivel mondial pentru binele comunității internaționale.

Standardul ISO 26000 își propune să ajute organizațiile să *contribuie la dezvoltarea durabilă*. El are ca obiectiv încurajarea organizațiilor să facă mai mult decât să respecte legea, recunoscând că aceasta este o datorie fundamentală pentru orice organizație și o parte esențială a responsabilității sale sociale.

El vizează promovarea unei înțelegeri comune în domeniul responsabilității sociale, completarea celorlalte instrumente și inițiative de responsabilitate socială, nu înlocuirea lor. La aplicarea ISO 26000, se recomandă ca organizația să țină seama de diferențele sociale, de mediu, juridice, culturale, politice și de diversitatea organizațiilor, precum și de diferențele condițiilor economice, în concordanță cu standardele internaționale de comportament.

Standardul este destinat organizațiilor de toate tipurile, din sectorul public sau privat, din țările dezvoltate, în curs de dezvoltare sau în tranziție. ISO 26000 va ajuta toate tipurile

de organizații – indiferent de mărime, activitate sau locație – să funcționeze într-o manieră corespunzătoare responsabilității sociale, furnizând:

- conceptele, termenele și definițiile referitoare la responsabilitatea socială;
- originile, tendințele și caracteristicile responsabilității sociale;
- principiile și practicile în materie de responsabilitate socială;
- subiectele centrale ale responsabilității sociale;
- domeniile de acțiune ale responsabilității sociale;
- integrarea, concretizarea și promovarea unui comportament social responsabil în cadrul organizației prin politicile și practicile ei, legate de sfera sa de influență;
- identificarea factorilor interesați și dialogul cu aceștia;
- comunicarea angajamentelor și performanțelor în materie de responsabilitate socială.

Fiecare organizație este invitată să devină mai responsabilă social prin aplicarea acestui standard internațional. Recunoscând faptul că organizațiile sunt la niveluri diferite de înțelegere și integrare a responsabilității sociale, acest standard internațional este destinat să fie utilizat atât de cei care încep să abordeze responsabilitatea socială cât și de cei mai experimentați în aplicarea ei. Debutanții pot găsi utilă parcurgerea și aplicarea acestui standard internațional de la început până la sfârșit, ca un manual de responsabilitate socială, în timp ce utilizatorul experimentat poate alege să-l utilizeze pentru îmbunătățirea practicilor sale existente și pentru integrarea în continuare a responsabilității sociale în organizația sa.

ISO 26000 este un puternic instrument de responsabilitate socială, care își propune să ajute instituțiile publice din Republica Moldova, să treacă de la bunele intenții la bunele acțiuni. Nu are deci scopuri de certificare ca standardele ISO 9001:2008 și 14001:2004.

Comisia Europeană și-a revizuit recent definiția responsabilității sociale a instituțiilor, alegând o definiție apropiată de cea a ISO 26000. Ea a confirmat caracterul multidimensional al responsabilității sociale, subliniind subiectele principale ale ISO 26000. Aceasta a

făcut din ISO 26000 unul din cele trei referențiale pe care le recomandă instituțiilor europene, pentru a le ajuta să progreseze pe calea implementării responsabilității sociale.

Implementarea sistemului managerial bazat pe ISO 26000 în cadrul instituțiilor publice va adăuga valoare activităților existente privind responsabilitatea socială (R.S.) și va extinde înțelegerea și implementarea R.S. prin faptul că:

- prezintă un consens internațional asupra a ceea ce înseamnă R.S. și temele la care trebuie să se refere instituția;

- furnizează linii directoare pentru transformarea principiilor în acțiuni efective;

- cuprinde cele mai bune practici deja stabilite și le diseminează la nivel mondial pentru binele comunității internaționale.

ISO 26000 va conține recomandări pentru managementul instituției, nu cerințe și nu se va utiliza pentru certificare.

Pentru orice instituție publică, dezvoltarea durabilă înseamnă nu doar furnizarea de servicii care să satisfacă clientul și realizarea acestora fără să afecteze mediul, ci și acționarea într-o manieră guvernată de responsabilitatea socială.

Presiunea pentru aplicarea acestor principii vine din partea clienților, consumatorilor, guvernelor, asociațiilor și publicului larg. În același timp, liderii vizionari ai instituțiilor recunosc faptul că succesul durabil trebuie construit pe practici credibile și pe prevenirea unor astfel de activități, cum ar fi serviciile medicale necalitative.

Pe de-o parte, au fost formulate numeroase declarații la nivel înalt privind principiile referitoare la R.S., pe de altă parte, există multe programe și inițiative individuale privind R.S.. Provocarea este cum să fie puse principiile în practică și cum să se implementeze R.S. efectiv și eficient când chiar sensul „responsabilității sociale” poate varia de la un program la altul. În plus, inițiativele anterioare s-au focalizat pe „responsabilitatea socială corporatistă”, în timp ce ISO 26000 furnizează linii directoare nu numai pentru organizații comerciale, ci și pentru instituțiile de toate tipurile care activează în sectorul public.

Datorită experienței I.S.O. de a atinge două niveluri de consens – între principalele

categorii de factori interesați și între țări, ISO 26000 promovează o înțelegere globală relevantă asupra semnificației responsabilității sociale și necesității instituțiilor de a acționa având în vedere aspectele responsabilității sociale.

Liniile directoare cuprinse în ISO 26000 sunt inspirate de cele mai bune practici dezvoltate de inițiativele de responsabilitate socială ale sectorului public. Ele sunt corelate și complementare cu declarațiile și convențiile relevante ale Națiunilor Unite și instituțiilor specializate ale acestora, în special I.L.O. (Organizația Internațională a Muncii), cu care I.S.O. a stabilit un acord, pentru a asigura concordanța cu standardele de muncă ale I.L.O. I.S.O. a semnat, de asemenea, un acord cu U.N.G.C.O. (Biroul Internațional pentru Convenții al I.L.O.) și cu O.E.C.D. (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) pentru a crește colaborarea în vederea elaborării standardului ISO 26000.

Obiectivul final vizat de managementul instituției publice, prin practicarea responsabilității sociale, va conduce la maximalizarea contribuției acestora la dezvoltarea durabilă a sectorului public în Republica Moldova. Acest tip de abordare va implica aplicarea unui set de principii în activitatea instituției:

1. *Principiul responsabilității* se referă la răspunderea pe care managementul instituției publice trebuie s-o manifeste pentru impactul deciziilor și activităților proprii asupra societății, economiei. Acest principiu presupune ca managementul instituțiilor publice să fie responsabil față de cei ce pot fi afectați în urma activităților desfășurate de aceasta.

2. *Principiul comportamentului etic* presupune ca managerii instituțiilor publice și personalul să acționeze într-o manieră responsabilă din punct de vedere etic. Comportamentul organizațional trebuie să se bazeze pe valori, precum *onestitatea, echitatea și integritatea*. Aceste valori implică o preocupare față de oameni și un angajament de a administra impactul activităților și deciziilor asupra intereselor diverselor părți vizate sau afectate.

3. *Principiul transparenței* presupune ca managementul instituției publice să manifeste transparență cu privire la deciziile și activitățile proprii cu impact asupra societății.

Acest tip de informații trebuie să fie cât mai clar, obiectiv și ușor accesibil tuturor celor ce au fost, sunt sau pot fi afectați de diverse acțiuni.

4. *Principiul respectului față de părțile interesate* presupune manifestarea respectului, considerației și integrarea intereselor diverselor părți interesate sau vizate de activitățile și deciziile instituției. Deși obiectivele instituției pot fi limitate la interesele membrilor, alte persoane sau grupuri pot avea, de asemenea, drepturi, cerințe sau interese specifice ce trebuie să fie luate în calcul de managementul instituției.

5. *Principiul respectului față de statul de drept* presupune ca managementul instituției să considere respectul față de statul de drept ca obligatoriu. În contextul responsabilității sociale, acesta presupune ca managementul instituției să respecte legile aplicabile, să se informeze cu privire la acestea și să-i informeze pe cei responsabili la nivel intern pentru implementarea măsurilor adecvate.

6. *Principiul cooperării și coerenței.* Managementul instituției trebuie să-și dovedească disponibilitatea pentru cooperare cu alte instituții publice interesate sau afectate de o anumită inițiativă, asigurând, în acest fel, o concepție coerentă asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate.

7. *Principiul managementului performant.* Conform acestui principiu, managementul instituției trebuie să stabilească acțiuni clare și eficiente pe baza unor standarde de calitate și să aibă capacitatea de a răspunde rapid unor necesități sociale.

8. *Principiul predictibilității.* Conform acest-

tui principiu managementul instituției trebuie să fie conștient de responsabilitățile sociale ce revin instituției și să le aplice în mod strategic și coerent în activitatea curentă.

9. *Principiul respectului față de drepturile omului și alte norme și standarde internaționale.* Principiul presupune recunoașterea și respectarea drepturilor omului și a altor norme internaționale, în funcție de specificul activității instituției.

Avantajele pe care le va avea o instituție publică în urma implementării unui sistem de management bazat pe responsabilitate socială:

- angajament demonstrat pentru etica responsabilă din punct de vedere social;
- reputație sporită ca instituție responsabilă sub aspect social;
- încrederea beneficiarilor, clienților și o percepție pozitivă din partea partenerilor de dezvoltare;
- un moral îmbunătățit al angajaților;
- un mediu de lucru corect, sigur și echitabil;
- condiții de lucru îmbunătățite;
- transparență în activitate prin conformitate verificată independent;
- diferențiere față de alte instituții medicale.

Pentru mulți dintre noi, necesitatea responsabilității sociale poate părea logică. Ne așteptăm ca organizațiile să-și asume acțiunile, să dea dovadă de transparență, respectând etica și apărând valorile.

Lumea tolerează tot mai puțin atelierele clandestine, salariile de mizerie, pagubele care afectează mediul și alte lucruri similare.

BIBLIOGRAFIE

1. Frost Roger. *ISO 26000, responsabilité societale*. – Genève: L'Essentiel, 2010.
2. <<http://www.iso.org/iso/iso26000>>
3. Abrudan I., Bucur M. *Responsabilitatea socială în contextul dezvoltării durabile – aspecte specifice pentru România*. În volumul Conferinței „Responsabilitatea socială corporativă și dezvoltarea durabilă,” 10 aprilie 2009, București. – București: Comunicare.ro, 2009.

Prezentat: 12 februarie 2013.

E-mail: 11iarna@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici – o condiție importantă pentru implementarea cu succes a guvernării electronice

Eugenia CEBOTARU,
master, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The Information and Communications Technologies (ICTs) affect every activity and suppose changes in all domains: in administration (e-government), in business (electronic commerce), in education (long distance education), in culture (multimedia centers and virtual libraries) and in the manner of working (long distance working). Information and Communications Technologies facilitate communication, processing, and transmission of information by electronic means and this plays a capital role.

Apariția și dezvoltarea computerului au reprezentat o adevărată revoluție în societatea umană, având ca principală consecință tranziția de la societatea industrială la societatea informațională. Trebuie de menționat că, datorită potențialului mare de eficientizare a muncii, calculatorul a fost introdus pe scară largă în toate domeniile activității de producție, începând de la munca de birou și până la activitățile din halele de producție.

Computerele moderne, *software*-ul, infrastructura de legătură permit crearea și redactarea rapidă și ușoară, oferă posibilitatea schimbului de mesaje, transmiterii rapide și comode a datelor. Procesele care ocupau săptămâni și luni în epoca precedentă, în prezent sunt îndeplinite timp de câteva ore și chiar minute utilizând computerul. Însă, cu regret, un funcționar public, care nu poate utiliza computerul personal, nefamiliarizat cu lucrul lui, nu poate profita de aceste avantaje.

În lumea modernă, tot mai multă și mai multă informație devine accesibilă nu numai în formă tradițională, „pe hârtie,” dar și în formă electronică. În comparație cu documentele imprimate pe hârtie, informația în format electronic posedă un șir de avan-

taje considerabile: rapiditatea schimbului (prin poștă electronică, rețele locale, rețele naționale, Internet), posibilitățile extinse de căutare (în primul rând, rețeaua Internet), posibilitatea lucrului în comun asupra documentelor, comoditatea lucrului cu arhivele documentelor.

Însă pentru a avea posibilitate de a beneficia de aceste avantaje, este necesar ca locurile de muncă ale colaboratorilor să fie dotate cu computere personale. Totodată, este importantă atât existența computerului la locul de muncă, cât și calitatea lui; desigur, un computer neperformant, lent nu va fi un ajutor în lucru, ci, din contra, va scădea dorința utilizatorului de a beneficia în lucru de realizările tehnologiilor informaționale.

Deci este necesară examinarea dotării locurilor de muncă ale funcționarilor publici cu computere personale. Trebuie să încercăm să aplicăm abordarea complexă a problemei asigurării organelor administrației publice cu computere personale și să obținem o viziune nu numai cu privire la partea cantitativă, dar și la caracteristicile lor calitative.

Computerul a devenit o componentă normală a activității noastre zilnice, iar tehnologia comunicațiilor și posibilitățile oferi-

te de Internet au produs transformări în întreaga societate, pătrunzând toate aspectele vieții economice, sociale și culturale. Societatea Informațională a secolului nostru aduce în prim-plan comunicarea la nivel global și accesul rapid la informația stocată oriunde în lume. Accesul la informație prin intermediul Internetului și, mai ales, abilitatea de a analiza o mare cantitate de date cu ajutorul computerului constituie avantaje fără precedent care, dacă sunt puse la dispoziția unui număr cât mai mare de indivizi, instituții, agenți economici sau administrații, determină sporirea productivității, progresul societății și creșterea calității vieții, în general.

Dacă ar fi să ne referim la utilizarea Internetului în administrația publică, putem menționa, că acesta oferă, în primul rând, un nou mijloc de comunicare, disponibil 24 de ore din 24. Acest canal este deschis atât diseminării de informații din partea autorităților, cât și dialogului efectiv și în timp real cu cetățenii, contribuind, astfel, la consolidarea procesului democratic și implicarea unui număr mai mare de cetățeni în viața politică. Avantajul disponibilității se manifestă nu numai pentru autoritățile publice prin costuri de utilizare reduse comparativ cu mijloacele clasice, dar și pentru persoanele interesate care pot accesa informația și efectua tranzacții de oriunde, desigur în cazul în care au acces la Internet. Ca urmare, se constată peste tot în lume o creștere a interesului față de noile tehnologii (în particular, aplicațiile electronice prin intermediul Internetului) și a modului în care acestea pot fi folosite de autoritățile statului ca mijloace eficiente pentru a îmbunătăți serviciile oferite cetățenilor și relația cu aceștia. Atât persoanele fizice, cât și cele juridice au nevoie, de-a lungul vieții lor, de serviciile administrației publice. Adoptarea pe o scară cât mai largă a noilor tehnologii poate contribui în mod esențial la îmbunătățirea efectivă a activității funcționarilor publici. Începând cu eliminarea hârtiei și continuând cu reducerea timpului de acces la resursele publice, aplicațiile de *e-governare* câștigă încrederea cetățenilor și eficientizează serviciile publice. Totodată, pot schimba imaginea, deseori negativă, a Guvernului față de cetățeni, transformând biro-

crația greoaie și complicată pentru cetățean în proceduri administrative transparente și dinamice. În acest proces, un rol important îl au programele de guvernare electronică și democrație electronică.

Dacă e să ne referim la utilizarea computerului anume de către funcționarii publici, putem menționa că acesta are în prezent un rol esențial în munca de birou, permițând rezolvarea mai eficientă a unor probleme de zi cu zi, cum ar fi: întocmirea corespondenței, întocmirea formularelor de lucru, întocmirea prezentărilor, contabilitatea, calculul costurilor, statistica și verificarea, administrarea clienților, adreselor, urmărirea termenelor, corespondența electronică ș. a.

După cum reiese și din această enumerare, computerul își găsește utilitatea în fiecare domeniu al muncii de birou, de la secretariat și personal până la relațiile publice. Dat fiind faptul că sistemele informatice moderne oferă toate datele și informațiile relevante din cadrul unei instituții, folosirea lor nu este limitată numai la sarcinile de rutină. Există programe utilizate în realizarea de prezentări sau în procesul de predare, dar există și programe utilizate în procesele de decizie, de exemplu, în domeniul financiar sau al planificării proiectelor. În afară de acestea, în domeniul muncii de birou computerele oferă posibilitatea unei colaborări mai ușoare între angajați. Datele pot fi vehiculate prin rețeaua de computere în câteva secunde, chiar și atunci când funcționarii publici sunt la distanță mare unii de alții.

Dacă ne vom referi la procurarea informațiilor pe Internet, putem menționa că scopul inițial al Internetului a fost, alături de cel militar, și cel de natură științifică. Astăzi, în schimb, dacă navigăm pe Internet, fiecare funcționar public poate afla, practic, tot ceea ce îl interesează, de la rezultatele cercetătorilor în diferite domenii până la rețete culinare, ultimele știri sau buletinele meteorologice. De asemenea, pe Internet sunt disponibile informații și date de contact despre numeroase organe ale administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local etc.

În domeniul conectării la Internet și elaborării paginilor *web*, fiecare instituție publică s-a descurcat pe cont propriu. Trebuie

remarcat un program realizat anterior în Republica Moldova prin care un număr de instituții ale administrației publice locale s-au conectat la Internet, serverele găzduind și paginile *web* ale acestora. Din păcate, aceste pagini au fost realizate în mare viteză, cuprinzând informații puțin relevante, și nu au mai fost actualizate de atunci. Paginile administrației publice moldovenești se caracterizează, în general, printr-o sărăcie a informațiilor oferite cetățeanului, prin lipsa anunțării unor posibilități de contactare a funcționarilor din diferitele servicii, nu este înlocuit sistemul de petiții, cereri, formulare prin folosirea serviciilor electronice, nu există legături către instituții similare. Oricum, s-au făcut câțiva pași înainte. Introducerea pe scară largă a tehnologiilor informației se poate constitui într-un important factor de schimbare al mentalităților administrației publice, de apropiere a acestora de cetățean, de necesitățile societății noastre.

Potrivit *Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet*, sunt recomandate autorităților administrației publice locale atât de nivelul întâi, cât și de nivelul al doilea crearea sau aducerea în corespundere cu prevederile acestei Hotărâri a paginilor oficiale în rețeaua Internet.¹

Trebuie de menționat, că a fost abrogată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 668 din 19 iunie 2006 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.

În august 2010, Guvernul Republicii Moldova a înființat Centrul de Guvernare Electronică, care este o instituție publică, pentru ca cetățenii țării noastre să beneficieze de informații și servicii publice în regim nonstop, iar autoritățile să asigure transparența actului de guvernare, prin utilizarea și promovarea tehnologiilor informaționale în sectorul public. Acest centru este responsabil de elaborarea și aplicarea agendei de e-transformare, ce include, printre altele, dezvoltarea platformei naționale de guvernare electronică și a sistemului electronic național, crearea serviciilor digitale și sporirea accesului populației la servicii publice digitale.

Totodată, Centrul activează în conformi-

tate cu cele mai bune practici internaționale, în parteneriat cu Banca Mondială, Agenția S.U.A. pentru Dezvoltare Internațională (U.S.A.I.D.), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.), sectorul privat, societatea civilă și funcționarii publici din Republica Moldova.²

Dacă e să ne referim la reforma digitală ca parte a reformei administrației publice, așa-zisa „reformă la ghișeu,” putem menționa, că Sistemul Electronic Național – *www.e-guvernare.md*, instituit prin Legea nr. 161/2003, reprezintă unicul punct de acces la servicii și informații publice ale instituțiilor administrației centrale, de interes pentru persoane fizice sau juridice.

Sistemul Electronic Național – premiul pentru „cel mai bun conținut digital” la secțiunea *e-government*, în cadrul Summit-ului Mondial pentru Societatea Informațională, fiind selectat împreună cu alte 40 de proiecte din întreaga lume, din peste 800 dintre cele mai bune aplicații înscrise inițial în concurs. Totuși să vedem care sunt beneficiile:

- disponibilitatea serviciilor publice 24 de ore din 24, 7 zile pe săptămână;
 - asigurarea transparenței actului administrativ;
 - reducerea birocrăției și corupției;
 - relaxarea relației dintre instituțiile statului și cetățean;
 - oferă cetățeanului posibilitatea de a obține informații publice fără ca acesta să mai fie obligat să cunoască complexitatea structurii administrației publice;
 - realizarea într-un mod unitar și standardizat a transmiterii informațiilor între diferite agenții guvernamentale, fără a implica cheltuieli majore în adaptarea lor la acest sistem.
- În mai 2002, Consiliul Municipal din Sheffield (Marea Britanie) a desfășurat un proiect inovativ de vot electronic pentru a extinde participarea cetățenilor la vot și pentru a impulsiona inițiativele de e-democrație, cum ar fi consultările on-line și introducerea de smartcard-uri pentru accesarea diverselor servicii publice. Pentru a asigura un nivel maxim al incluziunii sociale, electoratul a putut alege dintr-o arie foarte diversă de tehnologii pentru a vota:
- Internetul, telefonul și *sms*-urile au per-

mis persoanelor ocupate sau greu deplasabile să-și exprime votul de acasă sau din altă locație;

- datorită sistemului informatizat de gestionare a listelor, cetățenii au putut vota în orice secție sau prin poștă;

- au fost amplasate chioșcuri publice speciale în locații convenabile pentru a ajuta să voteze într-o formă accesibilă persoanele vârstnice și cele mai puțin familiarizate cu noile tehnologii.³

Dacă ar fi să ne referim la elementele privind informatizarea administrației publice, putem menționa, că tranziția la economia de piață a indus și induce o serie de perturbații în mecanismele de funcționare a tuturor domeniilor de activitate. Administrația publică definită, de regulă, ca domeniu de activitate ce își propune organizarea și punerea în practică a legilor și a altor acte normative, la nivel central și local, a resimțit și resimte și mai mult aceste schimbări în perioada tranziției la economia de piață. Schimbările au la bază modificări legislative importante, renunțarea la structuri ale administrației publice și crearea altora, adaptarea la noile mecanisme economico-financiare și altele. Esențial este, ca în fiecare domeniu de activitate să se înțeleagă sensul revoluției manageriale care trebuie să aibă loc și în administrația publică pentru a putea asimila schimbările și a evita consecințele nefavorabile ale unor perturbații. Deciziile din administrația publică au consecințe asupra unui mare grup de cetățeni, rezultând ideea consultării punctelor de vedere ale populației sau ale reprezentanților acesteia. Managementul în administrația publică este puternic influențat de presiunea solicitărilor permanente care vin din partea cetățenilor, a partenerilor sociali. De aceea este necesară înțelegerea de fond a aserțiunii după care administrația publică (locală) se află în slujba cetățenilor. Pentru a putea gestiona această presiune, managerii au datoria să procedeze în următoarea manieră: să aibă la bază programe din diferite domenii ale administrației publice; să pună la dispoziția cetățenilor informațiile de clarificare a unor probleme; să organizeze bine, profesionist, compartimentele de relații publice și relații cu publicul; să construiască

inteligent imaginea care să-i reprezinte; să organizeze periodic întâlniri cu cetățenii și beneficiarii unor reglementări pentru clarificările corespunzătoare. Colectivitățile urbane europene se găsesc într-un amplu proces de competiție în cadrul căruia trebuie să facă față exigenței crescânde impuse de cetățeni față de calitatea serviciilor și prestațiilor oferite de administrațiile publice locale, precum și de prestațiile aleșilor locali. Cetățeanul contribuabil trebuie tratat cu toată condescendența necesară pentru că el, plătitor de impozite, susține administrația publică. Principalul rol al autorităților locale este acela de a asigura în mod regulat și continuu servicii corespunzătoare comunității.

Desigur, putem menționa, că instruirea funcționarilor publici este o condiție foarte importantă pentru implementarea cu succes a guvernării electronice. O condiție importantă pentru utilizarea eficientă a sistemelor informaționale automatizate în procesul de luare a deciziilor și de prestare a serviciilor publice în format electronic constituie instruirea funcționarilor publici în domeniul Tehnologiilor Informațional și de Comunicații (T.I.C.)

Importanța pregătirii funcționarilor publici pentru utilizarea computerului crește continuu pe măsură ce sporește intensitatea utilizării tehnicii de calcul. Tot mai multe procese de lucru ale funcționarilor publici atât la nivel local cât și la nivel central se îndeplinesc cu ajutorul computerului. Anume din acest motiv crește eficiența lucrului funcționarilor publici, dar, totodată, din acest motiv crește dependența administrației publice de computere și aptitudinea funcționarilor publici de a le utiliza eficient.

Trebuie de menționat, că la nivel european, există Permisul european de conducere a computerului (E.C.D.L. – European Computer Driving Licence). Acest permis reprezintă principalul standard profesional utilizat la nivel internațional în vederea dobândirii competențelor de bază în utilizarea calculatorului pentru utilizarea în țările membre ale U.E. După modelul altor țări europene membre ale U.E. și în Republica Moldova strategia de informatizare a administrației publice, prevede ca instruirea și perfecționarea func-

ționarilor publici să urmeze modelul E.C.D.L.

Acest permis european E.C.D.L. a fost propus tuturor statelor membre ale U.E. ca certificat standard pentru calificarea de bază în utilizarea calculatorului, program în baza căruia au fost instruite și certificate peste 4,5 milioane persoane în întreaga lume și deja un număr impunător în țara noastră, dintre care și mulți funcționari publici.

Permisul E.C.D.L. este pentru domeniul Tehnologiilor Informaționale (T.I.) similar cu certificări de gen Toefl sau Cambridge, care atestă cunoștințele de limbi străine, care există deja de mulți ani și la noi în țară.

Trebuie de menționat că, la nivel național, cu suportul P.N.U.D. Moldova, au fost elaborate *Normele metodologice și Programul de instruire și certificare a funcționarilor publici în domeniul T.I.C. și a guvernării electronice; Cerințe față de Centrele de instruire și Centrul de certificare din cadrul Academiei de Administrare Publică*; numit *Certificatul Național de Operare pe Calculator (C.N.O.C.)*, care se eliberează funcționarilor publici la finisarea cursului de instruire. Documentele enumerate au fost aprobate prin ordinul Ministerului Educației.⁴

Este prevăzut că, în conformitate cu comanda de stat de instruire și certificare a funcționarilor publici, organele administrației publice centrale și locale delegă funcționarii publici la cursurile de instruire și examenele de certificare. În afară de aceasta, se stipulează că funcționarii publici pot solicita certificarea cunoștințelor în domeniul T.I.C. și guvernării electronice și fără ca să urmeze în mod obligatoriu cursurile de instruire.

Funcționarii publici, care în urma evaluării vor acumula numărul stabilit de credite de studii, vor primi *Certificatul Național de Operare pe Calculator* - documentul ce atestă nivelul de cunoaștere a T.I.C. și a bazelor guvernării electronice. Programele de instruire sunt corelate cu rangul funcțiilor publice din Republica Moldova:

- funcționarii ce ocupă funcții publice de rangul I vor studia problemele ce țin de elaborarea și implementarea politicilor destinate edificării societății informaționale;

- funcționarii cu gradele de calificare de rangul II și III vor urma programe de instruire,

care le vor ajuta să transpună în practică metodele guvernării electronice și să utilizeze pe scară largă T.I.C.

Principala instituție abilitată cu instruirea și certificarea funcționarilor publici în domeniul T.I.C. este Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova care, în colaborare cu Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, a elaborat 8 module de instruire a funcționarilor publici în domeniul tehnologiilor informaționale:

Modulul 1. *Conceptele de baza ale tehnologiei informației.*

Modulul 2. *Sisteme de operare.*

Modulul 3. *Procesare de text.*

Modulul 4. *Calcul tabelar.*

Modulul 5. *Baze de date.*

Modulul 6. *Prezentări.*

Modulul 7. *Internet și poștă electronică.*

Modulul 8. *Societatea informațională și guvernarea electronică.*

Modulele enumerate au două niveluri de complexitate: nivelul de bază și nivelul avansat. Fiecărui modul i se atribuie 5 credite pentru nivelul de bază sau 10 credite de studii pentru nivelul avansat.

Funcționarul public alege, în mod individual, modulele pentru care dorește să treacă evaluarea și să obțină certificatul respectiv, însă modulele 1, 2, 7 și 8 sunt obligatorii.

Pentru a obține certificatul, ce atestă cunoașterea T.I.C. și a bazelor guvernării electronice, funcționarii publici cu gradele de calificare de rangul III trebuie să acumuleze, cel puțin, 25 de credite de studii, iar cei cu gradele de calificare de rangul II – 20 de credite de studii. Funcționarii publici cu gradele de calificare de rangul I vor studia în mod obligatoriu doar modulul 8, nivelul avansat.

Programele de instruire și certificare, cu excepția modulului 8, sunt orientate spre aspectele aplicative ale T.I.C., obiectivul general fiind formarea abilităților practice de lucru cu calculatorul și aplicațiile respective.

În cazul modulului 8, numit *Societatea informațională și guvernarea electronică*, o atenție deosebită se acordă studierii cadrului legislativ și normativ referitor la edificarea societății informaționale, garantarea drepturilor și libertăților omului într-o societate

bazată pe democrația electronică. Funcționarii publici trebuie să cunoască atât politica generală a statului în domeniul edificării societății informaționale, cât și responsabilitățile ce le revin în implementarea guvernării electronice în funcție de specificul funcțiilor publice pe care le ocupă.

În prezent, în baza modulelor menționate, Academia de Administrație Publică organizează cursuri de instruire a funcționarilor publici din administrația publică centrală și locală – *Utilizarea tehnologiilor informaționale*.

În ultimul timp, tot mai des se vorbește de învățământul la distanță. Învățarea fără frecventarea unei instituții de învățământ este azi o realitate comună. Tot mai mult, instituțiile de învățământ oferă cursuri la distanță prin Internet – studentul îndeplinește cea mai mare parte din muncă (instruire) la el acasă și este în legătură cu profesorul și colegii săi numai prin intermediul computerului. Astfel de cursuri sunt oferite în prezent de către diverse instituții atât din țară, cât și de peste hotare, acoperind cele mai diverse domenii (utilizarea computerului, limbi străine etc.). La fel se pot elabora diferite cursuri din diverse domenii, pentru funcționarii publici, fără a părăsi locul de muncă.

Este îmbucurător faptul că și la noi în țară a fost lansat cu suportul P.N.U.D. Moldova proiectul de elaborare a lecțiilor electronice de instruire la distanță a funcționarilor publici în domeniul T.I.C. Proiectul se află în stadiul final de realizare. Lecțiile electronice vor permite studierea materialului și evaluarea cunoștințelor în regim interactiv, prin intermediul rețelei Internet.

Dacă e să ne referim la obiectivele informatizării în administrația publică, putem menționa că în acest cadru este ușor să acceptăm că obiectivele informatizării în administrația publică sunt:

- reducerea cheltuielilor publice, combaterea corupției și a birocrăției la nivelul instituțiilor publice atât la nivel central, cât și la nivel local;
- creșterea gradului de transparență a modului de utilizare și administrare a fondurilor publice;
- îmbunătățirea accesului la informații și

servicii publice în conformitate cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal și liberul acces la informațiile de interes public;

- eliminarea contactului direct între funcționarul de la ghișeu și cetățean sau agentul economic;

- furnizarea de informații și servicii publice de calitate prin intermediul mijloacelor electronice;

- întărirea capacității administrative a instituțiilor publice de a-și îndeplini rolul și obiectivele și de a asigura furnizarea, într-o manieră transparentă, de informații și servicii publice;

- promovarea colaborării dintre instituțiile publice pentru furnizarea de servicii publice prin mijloace electronice;

- redefinirea relației între cetățean și administrația publică, respectiv între mediul de afaceri și administrația publică, în sensul facilitării accesului acestora la serviciile și informațiile publice, prin intermediul tehnologiei informației;

- promovarea utilizării Internetului și a tehnologiilor de vârf în cadrul instituțiilor publice.

Putem menționa că, în contextul legii, serviciile publice de bază în domeniul administrației publice ce vor fi furnizate prin intermediul mijloacelor electronice, vor fi următoarele:

- declararea, notificarea și efectuarea de plăți prin intermediul mijloacelor electronice privind taxele și impozitele datorate de către persoane fizice și juridice la bugetul de stat și la bugetele locale;

- servicii de căutare a unui loc de muncă prin intermediul agenților de ocupare a forței de muncă, precum: evidența locurilor de muncă, evidența șomerilor, completarea cererilor pentru găsirea unui loc de muncă, notificarea cu privire la locurile de muncă disponibile;

- servicii privind obținerea de autorizații sau certificate, precum: completarea cererilor pentru obținerea certificatelor de urbanism, obținerea autorizațiilor de construcție sau de desființare, completarea și transmiterea electronică a documentelor necesare eliberării autorizațiilor și certificatelor, efec-

tuarea de plăți prin intermediul mijloacelor electronice de plată, programarea în vederea eliberării autorizațiilor sau a certificatelor;

- servicii privind obținerea de licențe de funcționare, precum: completarea cererilor pentru obținerea de licențe, completarea și transmiterea electronică a documentelor necesare eliberării licențelor, efectuarea de plăți prin intermediul mijloacelor electronice de plată, programarea în vederea eliberării licențelor ș. a.

De asemenea, pot fi informatizate în același mod:

- serviciile privind achizițiile publice efectuate prin mijloace electronice, inclusiv efectuarea de plăți prin mijloace electronice de plată;

- serviciile privind înregistrarea unui comerciant sau efectuarea de mențiuni în registrul comerțului, cum ar fi: transmiterea cererii de înregistrare în registrul comerțului, transmiterea electronică a statutului, a contractului de societate sau a altor documente, rezervarea denumirii, programarea în vederea eliberării autorizațiilor legale;

- serviciile în legătură cu evidența informatizată a persoanei, precum: completarea cererilor de eliberare a pașapoartelor, cărților de identitate și a permiselor de conducere, notificarea schimbării domiciliului sau reședinței, transmiterea electronică a documentelor, efectuarea de plăți prin intermediul mijloacelor electronice de plată, programarea în vederea eliberării unor astfel de documente, declararea furtului sau pierderii unor astfel de documente, urmărirea soluționării reclamațiilor, publicarea listelor de documente pierdute;

- serviciile în legătură cu înregistrarea vehiculelor auto, de exemplu: notificarea cu privire la achiziționarea unui nou vehicul, rezervarea opțională a numărului de înmatriculare, completarea formularelor necesare în vederea înmatriculării, programarea în vederea înmatriculării și prezentării documentelor doveditoare;

- servicii de sănătate publică, precum: informații interactive cu privire la disponibilitatea serviciilor din unități medicale, efectuarea de programări pentru servicii medicale, efectuarea de plăți pentru serviciile medica-

le prin intermediul mijloacelor electronice de plată;

- serviciile privind accesul la biblioteci publice, cum ar fi: consultarea cataloagelor, întocmirea catalogului național virtual, consultarea de cărți sau publicații în format electronic; înscrierea în diferite forme de învățământ, în special învățământul liceal și superior: completarea și transmiterea electronică a cererilor de înscriere și a documentelor.

În fine, legea prevede că de aceeași manieră se va proceda și cu privire la:

- serviciile privind colectarea de date statistice de către Biroul Național de Statistică, în special: notificări cu privire la demararea anchetelor statistice, completări de chestionare în format electronic, verificarea corelațiilor în timp real și notificarea în caz de erori, agregarea, procesarea și publicarea datelor;

- serviciile privind înregistrarea unei asociații sau fundații, precum: cererea de rezervare a denumirii, consultarea Registrului național al persoanelor juridice fără scop patrimonial, efectuarea de plăți prin intermediul mijloacelor electronice de plată;

- serviciile privind declarațiile vamale, precum: întocmirea și transmiterea declarațiilor vamale, efectuarea de plăți pentru taxele și comisioanele în vamă prin mijloace electronice de plată;

- serviciile privind consultarea și eliberarea propriului cazier fiscal;

- serviciile de consultare a Monitorului Oficial al Republicii Moldova.

Recent, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 975 din 22 decembrie 2012 a fost aprobat *Planul de acțiuni privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie” pe anul 2013*, în care una dintre acțiunile prevăzute este implementarea activităților de instruire, informare și promovare a inițiativei „Guvern fără hârtie” la nivel de autorități publice centrale. O altă acțiune este trecerea publicațiilor autorităților publice centrale la format electronic și publicarea lor pe paginile *web* respective. Totodată, din acțiunile elucidate mai face parte și implementarea Monitorului Oficial al Republicii Moldova *online*.⁵

Astfel, putem menționa, că în țara noastră a fost asigurată baza juridico-normativă

și didactică pentru instruirea funcționarilor publici în domeniul T.I.C.

Studierea nivelului de pregătire pentru utilizarea computerului în cadrul Academiei de Administrare Publică a demonstrat că pentru funcționarii publici, în timpul de față, un nivel înalt nu este foarte elevat, și este necesar de a lua măsuri în vederea sporirii acestuia. Nu s-a reușit determinarea mai mult sau mai puțin precisă a nivelului pregătirii funcționarilor publici la diferit nivel în domeniul T.I.C. din motivul participării unui număr destul de mic al funcționarilor publici în procesul de testare.

Cu regret, toate aceste acțiuni descrise sunt preconizate mai mult la nivel central, însă unele nici nu sunt preconizate până în

prezent la nivel local. Desigur, ar trebui de întreprins în mod urgent măsuri semnificative nu doar la nivel central, ci și la nivel local; de elaborat proiecte speciale de studiere a computerului prin învățământ la distanță; de elaborat paginile *web* pentru organele administrației publice locale și centrale în mod organizat, ținându-se cont de cerințele concrete.

Concluzia principală a studierii infrastructurii T.I.C. a funcționarilor publici de orice nivel este faptul că în forma existentă, structurile din administrația publică centrală, dar mai ales la nivel local, încă nu sunt pregătite pentru a trece la metode noi, moderne și eficiente de lucru, aplicând la nivelul cel mai înalt tehnologiile informaționale aplicate.

NOTE

¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03 aprilie 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012, art. nr. 227.

² <<http://www.egov.md>> – site-ul Centrului de Guvernare Electronică.

³ Coșuleanu I. *Ce este Guvernarea Electronică?* – P.N.U.D., Chișinău, 2006, p. 18.

⁴ Ordinul Ministerului Educației nr. 228 din 12.09.2006.

⁵ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 975 din 22 decembrie 2012 cu privire la Planul de acțiuni privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie” pe anul 2013 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272 din 25.12.2012, art. nr. 1050.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03 aprilie 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012, art. nr. 227.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 975 din 22 decembrie 2012 cu privire la Planul de acțiuni privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie” pe anul 2013 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272 din 25.12.2012, art. nr. 1050.

3. Coșuleanu I. *Ce este Guvernarea Electronică?* – P.N.U.D., Chișinău, 2006, p. 18.

4. Ordinul Ministerului Educației nr. 228 din 12.09.2006.

5. <<http://www.egov.md>> – site-ul Centrului de Guvernare Electronică.

Prezentat: 23 februarie 2013.

E-mail: cebotaru@list.ru

Relații internaționale și integrare europeană



Partide și organizații politice conservatoare în Basarabia la începutul sec. al XX-lea: „sutele negre” și Uniunea „Arhanghelul Mihail”

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

RÉSUMÉ

Mouvement de droite est un processus complexe et peu étudié de l'histoire. C'était un segment essentiel de l'échiquier politique en Russie jusqu'à la Révolution, entre le monarchisme, coexistant avec le mouvement d'opposition libérale ou la gauche, depuis 20 ans.

Comme tout mouvement politique, mouvement à droite, porte un caractère de masse, avec des objectifs politiques, mais sans avoir une structure bien définie organisationnelle et les organes debout.

Ideologia „sutelor negre.” Pe extrema dreaptă a spectrului politic al Rusiei, la începutul sec. al XX-lea, se amplasaseră partidele fidele regimului existent și apărători zeloși ai valorilor tradiționale, edificându-și concepțiile pe ideologia conservatoare. Zeci de uniuni și organizații pretindeau a se identifica cu sintagma de „sute negre,” cele mai relevante și reprezentative fiind *Adunarea Rusă*, *Partidul Monarhist*, *Uniunea Poporului Rus* și *Uniunea Arhanghelului Mihail*. Debutul partidelor naționaliste de extremă dreapta sau al organizațiilor „sutelor negre” datează cu începutul sec. al XX-lea. În 1901, la Petersburg, a fost creată prima organizație a nobilimii – «*Русское Собрание*» (*Adunarea Rusă*), care se lansează ca o societate științifică și culturală. [1, p. 188] Lozinca ideologică a ei devine: „Creștinism, autocrație, popor.” În anul 1905, din moment ce lupta depășește limitele discuțiilor științifice și literare, *Adunarea Rusă* se dedă problemelor politice. [2, p. 130] Ea lansează apelul de organizare a partidelor politice, care urmau să unească în rândurile lor „adevărații ruși,” capabili să apere idealurile proclamate. Revoluția din 1905 a condus la activizarea organizațiilor de orientare promonarhistă, în

special, a „sutelor negre,” care-și trasează drept obiectiv principal apărarea „patriei și tronului.” În aprilie 1905, la Moscova, iau naștere concomitent *Uniunea oamenilor ruși* și *Partidul Monarhist*, declarând prin intermediul programelor lor obiectivul principal al reformelor preconizate „consolidarea puterii nelimitate a monarhului” în condițiile dominării națiunii velicoruse. Aceasta făcea să fie negată însăși posibilitatea creării unei instituții eligibile, reprezentative în Rusia. Pe măsura ascensiunii influenței partidelor socialiste, naționaliste și liberal-burghize în societate, starea de lucruri căpătă un caracter amenințător pentru organizațiile „sutelor negre,” de aceea, începând cu mijlocul anului 1905, membrii „sutelor negre” pătrund tot mai insistent în mediul muncitoresc și țărănesc, extinzându-și baza socială. Preferând a se identifica drept curent politic, „sutele negre” promovau propria lor ideologie. Cu rădăcini adânci în sec. al XIX-lea, ideologia lor avea puncte de tangență cu doctrina monarhistă oficială, cu platforma naționaliștilor, în unele cazuri – cu programul octombriștilor. Ideologia lor n-a fost omogenă, cum n-a fost omogen nici tot curentul de dreapta. Între uniuni și organizații existau divergen-

țe pe diferite probleme. O particularitate a ideologiei „sutelor negre” era transformarea sa într-o ideologie a unei mișcări politice de masă. Postulatele sale erau prezentate într-o formă simplistă și vulgară. „Sutele negre” nu recunoșteau existența în Rusia a componentelor societății industriale și a economiei de piață. Programele organizațiilor „sutelor negre” erau pătrunse de dorința de a păstra Rusia ca o oază a societății patriarhale. Referindu-se la oportunitățile politicii economice, „sutele negre” promovau lozinca că statul rus trebuie să se conducă de ideea că „Rusia este o țară pur agrară,” subliniind posibilitatea și capacitatea ei de a se menține în rândul marilor puteri, asigurându-și securitatea militară. „Sutele negre” duceau o luptă acerbă împotriva monopolurilor, contrapunând marii industrii atelierele meșteșugărești, întreprinderile individuale mici. Orice inițiativă antreprenorială urma să fie ținută sub controlul statului, în special, în sectorul agrar.

Nu au trecut „sutele negre” cu vederea nici problema agrară. Liderii partidelor monarhiste respingeau confiscarea pământurilor de la moșieri, argumentând că aceasta nu va da nimic țăranilor, deoarece va conduce la degradarea agriculturii, va compromite exportul și-i va lipsi de surse de existență pe muncitorii agricoli. Ei precizau, că încălcarea dreptului moșierilor la proprietate privată va afecta și alte pături sociale. Un adevărat program agrar era lansat de către V. Purișkevici, unul dintre liderii forțelor de dreapta, originar din Basarabia. „Sutele negre” propuneau transmiterea unei părți din pământul statului către țărani, spre folosință, sub control public permanent. Băncile țărănești existente trebuiau să fie lichidate, operațiile bancare urmând să fie efectuate exclusiv de către *Banca țărănească de stat*, devenind, totodată, garant al stabilității economice pentru gospodăriile țărănești. Niciun partid politic din Rusia nu promova cu atâta insistență ideea implicării statului în economie ca partidele monarhiste, la începutul secolului al XX-lea. În februarie 1906, a avut loc Congresul Adunării Ruse din toată Rusia, care a pus începutul convocării sistematice a congreselor monarhiste. În perioada primei revoluții au fost convocate 4 congrese. O contribuție esenți-

ală în acest sens a adus Vladimir Purișkevici. Aceste forumuri monarhiste nu aveau o careva jurisdicție asupra organizațiilor „sutelor negre,” hotărârile lor nu purtau un caracter obligatoriu. Nu erau stabilite norme ale reprezentanței la congrese. Ele își desfășurau lucrările în formă de spectacole teatralizate. În sală erau introduse steaguri și prapure, ședințele erau întrerupte de rugăciuni și cântări religioase. Delegații expediau telegrame pătrunse de devotament profund în diferite instanțe ale statului. Ca regulă, proiectele de rezoluție erau elaborate după culise. Delegaților le rămânea doar să aplaude și să strige „Ura!”

Rezoluția primului congres monarhist denotă îngrijorarea „sutelor negre”, generată de dispersarea forțelor. De aceea, la congres s-a decis asupra chestiunii privind oportunitatea fuziunii organizațiilor în baza criteriului teritorial. Programul de unificare s-a realizat doar la congresul al III-lea, în octombrie 1906. După mai multe tentative de unificare a organizațiilor monarhiste, Uniunea Poporului Rus obține stindardul de lider al extremei drepte. Unul dintre factorii, care a contribuit la plasarea Uniunii Poporului Rus pe rol de lider al „sutelor negre,” a fost factorul geografic. „Sutele negre” desfășurau o activitate intensă în regiunile cu o populație multinațională, precum – Bielorusia, Ucraina, Basarabia. Un alt factor era apariția ei în capitală și sprijinul politic și financiar al autorităților. Factorul decisiv însă a fost determinat de componența socială a organizațiilor concurente: Adunarea Rusă, Partidul Monarhist, Uniunea oamenilor ruși, care erau niște organizații de elită și nu aveau ca scop atragerea maselor în rândurile lor. Devenind organizație de frunte, Uniunea Poporului Rus n-a reușit însă să unească definitiv extrema dreaptă.

Structura Uniunii reflecta un proces unic de evoluție, de la un simplu cerc al „sutelor negre” până la nivelul unei organizații generale rusești. Conform statutului, organul suprem al Uniunii Poporului Rus era adunarea generală a membrilor-fondatori ai Uniunii Poporului Rus și Consiliul General al Uniunii Poporului Rus – un grup nu prea mare (47 de persoane, în 1906), care a luat parte la

organizarea secției din Petersburg al Uniunii Poporului Rus. Statutul permitea Consiliului General să creeze secții provinciale în gubernii, orașe, sate, voloste, acordând dreptul de a practica această activitate și unor membri ai Uniunii. Persoanele de încredere primeau împuterniciri de a deschide în provincii secții ale Uniunii, mai des dacă ele erau create de către reprezentanții Consiliului General. Administrația locală era chemată să ajute emisarilor Uniunii Poporului Rus. Nu erau excluse însă cazurile, când sosirea mesagerilor din Petersburg se termina cu tensionări. Secțiile Uniunii Poporului Rus erau o copie fidelă a Consiliului General: aceleași adunări generale ale membrilor-fondatori, aceleași adunări generale anuale. Consiliul General era divizat în secția gubernială din Petersburg și cea orășenească. În cadrul guberniilor activau secțiile guberniale, în județe – de județ. Pe ultima treaptă se aflau secțiile sătești și detașamentele „sutelor negre.” Multe organizații concepeau aderarea lor la Uniunea Poporului Rus ca ceva provizoriu, de aceea nu recepționau rezoluțiile și circularele Consiliului General ca ceva obligatoriu. Dacă se încerca vreoa presiune asupra lor, ele, la fel ca vasalii din perioada medievală, puteau trece sub oblăduirea altui partid monarhist.

O problemă discutabilă în studiile de specialitate rămâne chestiunea numărului membrilor acestor organizații. În timp ce „sutele negre” estimau că uniunile lor unesc până la 3 mln. de persoane, adversarii lor politici scriau: „Credem că nu vom denatura adevărul dacă vom afirma, că toate organizațiile monarhiste, chiar și în perioada înfloririi lor, dispuneau de, cel puțin, câteva mii, maximum 10-20 de mii de membri permanenți, organizați în cadrul întregii Rusii. [4, p. 347-469] În literatura sovietică de specialitate mai mult timp a dominat ideea, precum că nucleul „combativ” al „sutelor negre” nu depășea câteva mii de persoane. Odată cu liberalizarea accesului la fondurile arhivistice, imaginea privind amploarea mișcării „sutelor negre” a suferit schimbări considerabile. La sfârșitul anilor '70 ai secolului trecut istoricul sovietic **L. M. Spirin**, aplicând metoda extrapolării, a estimat numărul membrilor Uniunii Poporului Rus, ca fiind mai mare de 100

de mii de persoane. [5, p. 167] Identificarea numărului de organizații ale „sutelor negre” este dificilă și pe motiv, că în pofida stipulărilor din statut privind necesitatea unei evidențe stricte a membrilor organizațiilor, cerința în cauză era ignorată. Considerăm că explicația fenomenului este evidentă. Pentru crearea unor aparențe de activitate, mai mulți lideri ai organizațiilor locale comiteau abateri de la dispozițiile statutare. În acest sens, „sutele negre” puțin se deosebeau de alte partide politice.

Autoritățile au încercat să stabilească în repetate rânduri numărul membrilor „sutelor negre.” În perioada anilor 1907-1908, Departamentul Poliției a calculat în 78 de gubernii 358.758 membri ai Uniunii și 47.794 membri ai altor organizații monarhiste. [6, f. 298 verso] Istoricul sovietic **A. I. Avreh** menționa că informația prezentată de către autoritățile locale privind numărul membrilor organizațiilor monarhiste se caracterizează prin neregularitate, iar unele date, conform estimărilor lui, erau enunțate arbitrar. [7, p. 226] Înlăturând informațiile exagerate privind aderarea „pe un cap” în organizațiile „sutelor negre” a locuitorilor unor localități din imperiu, am putea conchide, că la sfârșitul anului 1907 - începutul anului 1908, organizațiile „sutelor negre” activau în 2 208 localități sătești, ce făceau parte din 66 de gubernii. În total, existau 2 229 secții ale organizațiilor monarhiste. [8, p. 108] În raioanele, în care populația rusă constituia majoritatea exclusivă – circa 95%, propaganda „sutelor negre” era sterilă – nu existau motive pentru ațâțarea spiritelor naționale. Deja s-a menționat că „sutele negre” desfășurau o activitate intensă în regiunile cu o populație multinațională, precum Bielorusia, Ucraina, Basarabia. În 15 gubernii ale așa-numitei „linii de demarcare pentru reședința etnicilor evrei” s-au concentrat 57,6% din toți membrii organizațiilor extremei drepte. Ulterior, ca o consecință a deziluzionării în programul Uniunii Poporului Rus indicatorul numeric al „sutelor negre” începe să coboare, membrii acesteia se retrag treptat din rândurile organizației.

Basarabia a fost una dintre regiunile imperiului, în care activitatea organizațiilor „su-

telor negre” a avut cea mai mare răspândire. În fond, acestea au fost secții ale Uniunii Poporului Rus, înființate aproape în toate centrele județene și de plasă. Conform estimărilor lui **I. Kiseliiov** și **V. Șelohaev**, au existat 194 de secții. Cele mai multe secții ale Uniunii Poporului Rus activau la Chișinău, atinând cifra de cca 2 500 de membri, iar în gubernie – de cca 16 mii de membri. Uniunea Poporului Rus își avea organul său de presă «Друзь», redactor fiind cunoscutul publicist **Pavel Crușevan**. Densitatea înaltă a organizațiilor monarhiste în ținut se datora și faptului că, în calitate de lideri ai partidelor, erau personalități originare din Basarabia – Vladimir Purișkevici și Pavel Crușevan, care și-au creat faima prin antisemitismul lor militant și de „mari șovini.” Un partizan al monarhismului în Basarabia, care a stăruit mult să atragă populația în Uniunea Poporului Rus, a fost și episcopul **Serafim Ciciagov**, care s-a dovedit a fi mai mult rus decât creștin, și care s-a plasat în fruntea „adevăraților ruși” din ținut. Înaltul ierarh venea nu doar cu binecuvântarea organizațiilor monarhiste, dar și cu susținere materială, antrenând în activitatea lor și mulți preoți, precum: **M. Ceakir**, **I. Ciolan**, **P. Guma**. Episcopul ținea discursuri politice, cutreierând Basarabia în lung și în lat.

Alegerile în Dumă au transformat clerul într-un instrument al luptei politice, iar bisericile au devenit locuri de desfășurare a mitingurilor electorale, [9, p. 173] consecințele acestei activități fiind „dezbinarea și între clerici, și între popor și neamurile din Basarabia.” [10, p. 183] Procesul de constituire a organizațiilor „sutelor negre” a demarat înainte de constituirea propriu-zisă a partidului, având ca scop împiedicarea contaminării maselor cu ideile revoluționare. La inițiativa autorităților, în aprilie 1905, în Chișinău, își face apariția **Liga Patriotică Basarabeană**, organizatorul formațiunii fiind P. Crușevan. [11] Liga difuza foliante prin care chema populația să nu patricipe la greve, să manifeste deplină încredere în legile statului și să susțină politica guvernului. Proclamațiile conțineau amenințări la adresa persoanelor, în special a evreilor, care se pronunțau împotriva împăratului și care incitau poporul la revolte. Membrii Ligii colaborau cu poliția în

vederea depistării și identificării listelor nominale ale revoluționarilor social-democrați. În primăvara lui 1905, proclamațiile Ligii conțineau apeluri de organizare a pogromurilor antievreiești. Ca răspuns, Biroul Organizatoric al P.M.S.D.R., în foile sale volante, blama și condamna șovinismul „sutelor negre” și legăturile acestora cu poliția și autoritățile țariste.

Manifestul țarului din 17 octombrie a provocat o stare de incertitudine în mediul monarhiștilor, care, în principiu, concepeau orice activitate politică ca pe o rebeliune, iar crearea unei organizații cu program politic – drept o crimă împotriva statului. Mai mult ca atât, autocrația se apăra întotdeauna cu ajutorul organelor represive de stat și nu avea nevoie de apărători în persoana organizațiilor obștești. Din starea de amorțire monarhiștii au ieșit odată cu activizarea curentelor liberal și revoluționar. Spre deosebire de monarhiștii moscoviți, care au purces la crearea propriilor partide, în primăvara lui 1905, monarhiștii basarabeni, în frunte cu Purișkevici și Crușevan, au manifestat inițiativă abia în toamnă, când activitatea politică a fost legalizată, deja, de către împărat. În toate colțurile țării erau trimiși împuterniciți ai Consiliului General, cu misiunea de a deschide secții ale Uniunii Poporului Rus. Una dintre primele a fost cea de la Akkerman, înființată la 3 ianuarie 1906. În telegrama din 6 ianuarie 1906, adresată ministrului afacerilor interne și semnată de către V. Purișkevici în numele Consiliului secției, se menționa că obiectivul principal al secției este unirea tuturor oamenilor, fideli autorităților, ordinii și legii, împotriva răspândirii ideilor social-democrate și anarhiste. Conform statutului, calitatea de membru al uniunii o puteau obține nu doar etnicii ruși, ci și alogenii, care erau gata să respecte legile și autoritățile rusești. Goana după indici înalți privind numărul membrilor, tendința de a raporta despre aderarea „de-a valma” în organizațiile „sutelor negre” duceau la înscrierea nominală în organizații. Pentru a atrage cât mai mulți adepți în rândurile lor, conducerea le promitea anumite privilegii (indemnizații lunare, ajutoare bănești). Majoritatea covârșitoare a Uniunii Poporului Rus o constituia

populația de la sate. Existau diverse metode de atragere a țăranilor în organizațiile „sutelor negre.” De regulă, inițiativa formării secțiilor aparținea moșierilor locali, care, în caz de rezistență din partea sătenilor, apelau la ajutorul armatei sau insistau asupra implicării poliției. Protagonistii Uniunii, pe de o parte, exploatau sentimentele țăranilor de respectare și închinare în fața tradițiilor patriarhale, iar, pe de altă parte, căutau să-i intimideze cu ajutorul autorităților. Toleranța administrației locale ducea la transformarea subsecțiilor sătești într-un mijloc de jefuire a sătenilor de către conducătorii „sutelor negre.” Membrii secțiilor colectau deseori bani de la locuitori, iar, în caz de refuz, îi amenințau că vor anunța poliția despre apartenența lor la partidele revoluționare. Uneori țăranii nici nu bănuiau că sunt membri ai partidelor politice. În unele sate, la întrebarea, din care motiv s-au înscris în secția Uniunii Poporului Rus, țăranii răspundeau, „că aici se împart medaliile gratis.” [12, p. 241]

Un rol important în atragerea țăranilor în organizațiile monarhiste îi revenea clerului. Mult depindea de orientarea politică a marilor eparhioți și, îndeosebi, a preotului satului. De exemplu, unul dintre împuterniciții Uniunii Poporului Rus din Basarabia comunica Consiliului General: „Sosind în satul Vadul lui Vodă, primul lucru pe care l-am întreprins, a fost adresarea mea către părintele Gheorghe Ciolacu, fostul președinte al subsecției Uniunii Poporului Rus din localitate, cu rugămintea de a mă ajuta în organizarea secției, deoarece moldovenii cred mai mult preotului. La care am primit următorul răspuns: „Nu știu despre nicio „Uniune Rusă” și nici enoriașilor nu le permit să adere la ea.” Văzând în biserică prapura, l-am întrebat: „Odată ce nu recunoașteți Uniunea, de ce păstrați steagul Uniunii, drept semn al existenței secției? Preotul a răspuns, că el servește în calitate de decorație.” [13, p. 241] Cu totul altă reacție din partea clerului a avut loc în s. Cișmea, județul Orhei. Aici preotul satului a venit în ajutor, discutând în fiecare zi și la fiecare sărbătoare, cu enoriașii despre importanța adăririi la Uniunea Poporului Rus. [14, f. 7] Un rol important în difuzarea ideilor „sutelor negre” l-au jucat călugării *Lavrei de la Poceaev*, care

au reușit să atragă în Uniunea Poporului Rus zeci de mii de țărani. Pentru recrutarea noilor membri ai Uniunii aceștia practicau intimidările și escrocheriile, exploatau sentimentele naționale și motivația economică. Concentrarea majorității organizațiilor „sutelor negre” în regiunile de Vest și Sud-Vest nu era întâmplătoare. Cu toate că, la prima vedere, existența în satele din Ucraina și Bielorusia a șovinismului rus, pare a fi alogică, Uniunea din Poceaev dispunea, în perioada 1906-1907, de 1 155 subsecții sătești, dar și mai alogică era și existența detașamentelor Uniunii Poporului Rus în satele moldovenești. Și totuși, în Basarabia, în această perioadă activa 178 de detașamente sătești ale Uniunii Poporului Rus. [15, p. 241] Explicația vine din caracterul relațiilor economice care se stabiliseră în aceste raioane și care se proliferă și asupra relațiilor interetnice, avându-se în vedere activitățile economice ale populației evreiești, care în mai mare măsură era ocupată în sfera deservirii și în comerț, activități necesare, însă estimate de populația de la sate cu rezerve și chiar ostilitate.

La 29 iunie 1906, a fost creată secția Uniunii Poporului Rus în Chișinău, avându-i ca președinte pe P. Crușevan, adjunct al președintelui – pe misionarul eparhial F. Volovei, iar în calitate de membri ai Consiliului – pe șeful cancelariei guvernatorului – S. Kocerva, colonelul A. Popov, preoții S. Celan, G. Abager, M. Șelkov și alții. La 2 iulie 1906, secția Uniunii Poporului Rus din Chișinău a publicat în gazeta «Друг» obiectivele programului, menționând că, de rând cu problemele națională și politică, secția va contribui pe toate căile și la soluționarea problemelor sociale ale membrilor Uniunii Poporului Rus, având ca scop atragerea mai multor persoane în partid. Prin instituirea caselor de ajutor reciproc, deschiderea pe lângă cluburi a birourilor de informare și de angajare la serviciu, se preconiza acordarea asistenței de caritate membrilor formațiunii. Membrii uniunii li se oferea dreptul de a publica gratis în gazeta de partid «Друг» avize de solicitare a locurilor de muncă. Conducerea Uniunii Poporului Rus preconiza să soluționeze chestiunea privind lichidarea analfabetismului în rândul muncitorilor, prin înființarea școlilor, în care

membrii organizației urmau să predea lecții fără remunerare. Pentru acordarea asistenței juridice membrilor Uniunii, era angajat un avocat. Membrii Uniunii Poporului Rus, de asemenea, se bucurau de anumite facilități la acordarea asistenței medicale. Tot pentru ei erau organizate cluburi, săli de lectură, „ceainării.” Se preconiza formarea unei comisii, care urma să coordoneze organizarea convorbirilor cu membrii Uniunii Poporului Rus, iar o altă comisie urma să se preocupe de îmbunătățirea condițiilor de muncă și de trai ale muncitorilor, de căutarea apartamentelor pentru muncitori, la prețuri de închiriere mai avantajoase. Nu era trecută cu vederea de către conducerea de partid nici viața spirituală. Pentru membrii Uniunii Poporului Rus se preconiza crearea societății de gimnastică, organizarea diferitelor distracții, fondarea unui cor, a unei orchestre, organizarea spectacolelor. Într-un șir de magazine, pentru membrii Uniunii, care erau beneficiari permanenți, marfa urma să fie comercializată la prețuri reduse. [16, p. 3] Pe parcursul anului 1906, au fost create secții ale Uniunii Poporului Rus în județele Hotin (22 octombrie 1906), Orhei, s. Vadul lui Vodă (octombrie, 1906), s. Sărata Galbenă, Bender (11 ianuarie 1907), s. Ciuciuleni, județul Chișinău (1907). Pentru început, secțiile Uniunii Poporului Rus difuzau proclamații în mediul locuitorilor, chemându-i pe „adevărații ruși” să nu dea crezare cuvintelor mincinoase ale liberalilor-trădători, care „sub masca autonomiei, urmăresc scopul dezmembrării statului rus, ei înșiși unindu-se pentru a face imposibilă unirea celorlalte popoare.” Semeția conducerii „sutelor negre” a sporit atât de mult, încât ea cerea, în mod ultimativ, Direcției Jandarmeriei arestarea persoanelor suspectate de activitate revoluționară, a participanților la greve și demonstrații.

Totuși, punctul vulnerabil al „sutelor negre” din Basarabia era gradul scăzut de organizare. Formațiunile acționau răzleț, dezorganizat, cu legături slabe și confuze între ele. Aceasta le defavoriza față de alte organizații din ținut, mai puțin numerice, dar care îi depășeau pe monarhiști la capitolul organizare. Secția rămânea o organizație amorfă, friabilă, cu zeci de subsecții semiin-

dependente, unde dominau diferite opinii, viziuni. În subsecțiile Uniunii Poporului Rus lipsea disciplina, deși în unele se simțea tendința de instaurare a ei cu forța. Aici, devin o practică obișnuită certurile, ciocnirile, care deseori se transformau în bătăi. Cu toate că adunările începeau cu rugăciuni, ulterior, în timpul discuțiilor, spiritele se încingeau până la un grad de tensiune atât de înalt, încât se ajungea la cuvinte de ocară și chiar la bătăi. În cadrul „războaielor interne,” conducătorii secțiilor Uniunii utilizau aceleași metode, aplicate față de adversarii lor politici. Vicepreședintele secției din Chișinău, F. Volovei, care concura cu președintele aceleiași secții P. Crușevan, își amintea că a fost amenințat cu arma de doi trimiși ai lui Crușevan, forțându-l să renunțe la funcția de președinte al secției. Președintele secției din Orhei mărturisea că camarazii săi îl amenințau cu schilodirea, în cazul în care se va prezenta la Uniunea Poporului Rus. [17, p. 98] „Sutele negre” preconizau să transforme secțiile lor în locuri de întâlniri permanente. Pe lângă secții erau deschise ceainării. Aici se convocau adunările secției, se da citire statutului, se difuza literatura. În ceainării aveau acces liber toți doritorii, unde, pe lângă luarea ceaiului, ei puteau să se familiarizeze cu obiectivele Uniunii și să adere la ea. Aceste ceainării au căpătat o faimă rea. Chiar și unii conducători ai „sutelor negre” se exprimau, precum că ele aduc doar pagubă. În unele orașe ele se închideau, deoarece, după cum se exprima președinții acestor secții, aici se aduna pleava societății: femei decăzute, oameni beți. [18, f. 24] Ca orice partid politic, uniunile „sutelor negre” „înghițeau” sume colosale de bani. Despre sumele importante, ce le permiteau „sutelor negre” să-și acopere deficitul balanței de plată, se menționa într-o epistolă a protoiereului I. Vostorgov către V. Purișkevici. Autorul mărturisea în ea despre ajutorul recepționat de la arhieriei, mănăstiri, enoriași. De asemenea, își aduceau contribuția moșierii, negustorii și antreprenorii. Ca și fost funcționar al Ministerului Afacerilor Interne, V. Purișkevici se bucura de mare încredere din partea Departamentului Poliției. El beneficia și de subvențiile altor departamente, de exemplu, din fondurile intendentului

Curții imperiale. Nu se cunoaște cu certitudine până în prezent ce sume au trecut prin mâinile sale. Nici chiar liderii „sutelor negre” nu aveau o imagine clară despre această chestiune, ceea ce-i determina să discute în culoare unele evenimente episodice. B. Nikolski scria cu invidie, în septembrie 1906: „Dubrovin și Purișkevici au obținut de la Stolâpin subvenții în sumă de 70 de mii de ruble, dintre care 15-20 de mii aceștia le-au împărțit la Congres. Ei le împărțeau, desigur, nu în mod egal, toți au văzut aceasta, toți știau, toți criticau și, cu siguranță, au rămas nemulțumiți.” [19, p. 177-178]

O parte considerabilă din subsidiile „sutelor negre” erau alocate pentru necesitățile presei. Cea mai fidelă gazetă, la începutul secolului, pe care puteau conta „sutele negre” era «*Московские ведомости*». Primele organizații ale „sutelor negre” încercau să-și creeze propriile gazete. Consiliul General al Uniunii Poporului Rus a numit organul său de presă «*Русское знамя*». Divergențele în mediul „sutelor negre” au condus la apariția diferitelor organe de presă, care concureau între ele. De rând cu gazetele centrale, exista și presa lor locală. În Basarabia existau două organe de presă – «*Бессарабец*» și «*Друз*», avându-l în calitate de redactor pe P. Crușevan. Presa „sutelor negre” era orientată către cititorul simplu. Contemporanii menționau că gazetele promonarhiste se tipăreau pe o hârtie deosebită, deoarece o hârtie obișnuită n-ar fi rezistat valului zilnic de calomnii, în care abundau paginile acestora. Caracterizând gazetele „sutelor negre”, *Comitetul moscovit pentru presă* menționa: „Articolele din gazete poartă un caracter destul de îndrăzneț, ele își cunosc cititorul, iar fiecare număr de gazetă reprezintă ceva scandalos, utilizând un limbaj deschis, conținând înjurături directe și nerușinate.” [20, f. 24, verso] Stilul ofensator al presei „sutelor negre” deranja chiar și pe liderii acestora. Într-o scrisoare a lui Purișkevici adresată Ministrului Afacerilor Interne, în 1907, se menționa: „Organul Uniunii Poporului Rus, «*Русское знамя*», a căpătat în ultimul timp un caracter de gazetă de boulevard, care nu tinde să înalțe spiritual cititorul, ci să influențeze instinctele primare ale maselor populare.” [21, f. 385] Mesajul sub-

urban al presei provinciale era și mai indecent decât al celei din capitală. La gazetele de dreapta colaborau oameni întâmplători, fapt care garanta calitatea lor proastă și, ca urmare, difuzarea lor devenind o problemă, în comparație cu gazetele liberale. Atitudinea puterii față de „presa patriotică” era neuniformă. Guvernarea subvenționa edițiile „sutelor negre,” iar administrația locală nu precupețea eforturile pentru difuzarea lor, însă, în cazurile în care acestea depășeau limitele stabilite, editarea ziarelor era sistată pentru o perioadă de timp, se aplicau amenzi, iar redactorii erau sancționați cu răspundere penală sau exilați. În 1907, «*Русское знамя*» a fost amendată cu 4 mii de ruble, iar în anii următori amenziile au fost aplicate în repetate rânduri. Dosare penale au fost intentate și împotriva lui P. Crușevan pentru articolele cu caracter antisemit, plasate în numerele 38 și 48 din 1906, al gazetei «*Друз*», [22, f. 13 verso] însă au fost clasate, acesta din urmă fiind achitat.

Ca și alte partide, Uniunea Poporului Rus dispunea de detașamente de luptă în tot imperiul și erau finanțate din banii publici. Violența constituia o parte componentă a politicii extremei drepte. Încă până la constituirea sa ca formațiune politică, „sutele negre” insistau asupra ideii aplicării celor mai drastice măsuri pentru contracararea mișcării revoluționare. Organizațiile monarhiste constituite declarau fără echivoc, că vor aplica în acest scop forța armată. Între anii 1906-1907, detașamente de luptă ale „sutelor negre” au fost atestate și în Chișinău. Constituirea detașamentelor de luptă nu se desfășura conform unui anumit model. În majoritatea cazurilor lipseau statutele sau alte acte de reglementare a activității acestora. Crearea și activitatea lor rămânea la discreția secțiilor locale. Numărul membrilor acestor detașamente poate fi stabilit doar aproximativ. De regulă, în detașamentele de luptă se înscria tineretul. „Sutele negre” recrutau adepți în cadrul instituțiilor de învățământ, însă la ele aderau și tineri, care se aflau departe de politică, fiind amatori de aventuri militare, aici își găseau refugiu și unii renegați din alte partide politice; în sfârșit, aici pătrundeau elementele declasate și criminale.

În detașamentele „sutelor negre” se efectua și muncă de secretariat. În arhive s-au păstrat copii ale carnetelor de membru. Pregătirea militară a membrilor detașamentelor era diversă. În unele localități aceasta se realiza conform modelului armatei regulate incluzând uniforma, manejul pentru instruirea călăreților și alte locuri centre de instruire. Era bine pusă la punct și chestiunea privind asigurarea cu armament, astfel, detașamentele fiind orientate spre acordarea asistenței organelor de poliție. Unele organizații ale „sutelor negre” și-au creat o rețea proprie de agentură secretă. Detașamentele „sutelor negre” atacau deseori muncitorii suspectați de stări de spirit revoluționare. În lupta cu revoluționarii „sutele negre” erau conștiente de faptul că măsurile de represiune nu dau rezultatele scontate, deoarece poliția reușește să neutralizeze doar persoanele neimportante, pe când liderii mișcării reușeau să se salveze. Aceasta a făcut extrema dreaptă să întreprindă de una singură acțiuni de răfuială și judecată în rândul liderilor mișcării revoluționare. Pentru „sutele negre” revoluția era un act de dezordine, comis de o mână de revoluționari, care urmau să fie nimiciți. Lista persoanelor ce urmau să fie „sanctionate” de către „sutele negre” a inclus chiar și activiști politici de orientare liberală și moderată. La una dintre ședințele Consiliului General al Uniunii Poporului Rus, **Pavel Bulățel**, membru al partidului, avocat, originar din Basarabia, a declarat că manifestările revoluționare vor continua până când „sutele negre” nu vor răspunde la omoruri cu omoruri, precum au fost cele ale lui Gruzenberg, Vinaver, Stolâpin, Șceglovitov, considerându-i pe Stolâpin și Șeglovitov ca principalii vinovați și ipocriți. [23, f. 71] Această opinie a fost una dintre cele extreme, iar autorul ei imediat a fost poreclit de către camarazii săi ca „Pavel cel smintit” („cu gărgăuni în cap”). Totodată, „lista condamnaților la moarte” de către „sutele negre” conținea jumătate din *Comitetul Central al Partidului Cadet*, deputați-trudovici și persoane indezirabile „sutelor negre.” Extrema dreaptă a decis să treacă de la vorbe la fapte. La ordinul lui A. Dubrovin, liderul partidului, a fost săvârșit atentatul asupra lui P. Miliukov, dar care a reușit să supraviețu-

iască. Crime monstruoase ale „sutelor negre” au constituit omorurile lui M. Herțenștein, G. Iolis și atentatul la viața lui S. Vitte. Detaliile acestor crime oferă informații importante privind metodele violente de luptă aplicate de „sutele negre.”

Un capitol aparte în ideologia și practica „sutelor negre” revenea evreilor. Liderii „sutelor negre” veneau în discursurile și publicațiile lor cu un mesaj foarte univoc și sugestiv, în care se făcea referință la „caracterul rusesc și particularitățile modului de viață al rușilor, ospitalitatea lor, care i-au determinat pe evrei să aleagă Rusia, pentru a o cuceri.” [24, p. 89] Latura obiectivă a problemei evreiești a fost determinată de politica expansionistă a Imperiului Rus și, în special, de participarea lui la împărțirea Poloniei. Ca urmare a acestui eveniment istoric, Rusia a asimilat o mare parte din teritoriul Poloniei, populat în număr mare de evrei. Alcătuită circa 4% din populația imperiului, evreii se „bucurau” de o atenție sporită a statului. Pe fundalul sterilității drepturilor alogenilor din imperiu, situația evreilor era și mai deplorabilă. Un număr considerabil de acte juridice, circulare, regulamente reglementau viața supușilor de credință iudaică din Imperiul Rus. Liderii „sutelor negre” au fost afectați de „virusul” antisemitismului, manifestând acest spirit prin cele mai vulgare forme și expresii. V. Purișkevici aborda deseori în articolele sale tema complotului „masono-evreiesc,” iar expresiile de genul „jidani,” „parșiv” și altele îi făceau discursurile mai inspirate. „Velicorusul basarabean” insista de nenumărate ori în ședințele Dumei asupra ideii privind necesitatea epurării instituțiilor de evreii în care aceștia își aveau serviciul. [25] Programele partidelor de dreapta, în marea lor majoritate, susțineau că evreii trebuie să fie alungați din armată, să fie limitat accesul lor la studii (pentru elevii evrei a fost stabilită cota procentuală), să nu li se permită ocuparea funcțiilor de stat și obștești, să fie lipsiți de drepturi politice, să nu li se permită practicarea avocaturii, medicinei, jurnalisticii. Se insista să fie închise toate gazetele și revistele editate de către evrei sau prin intermediul lor. Băncii de stat îi era interzis să acorde credite băncilor evreiești, 93,9 % din populația evre-

iască nu avea dreptul să trăiască în afara liniei de demarcație pentru reședința etnicilor evrei, în care erau incluse 26 de gubernii. În 15 gubernii pentru evrei era în vigoare un regim deosebit de aspru. Evreii erau privați de dreptul de a se stabili cu traiul la sat și, în același timp, în unele orașe mari. „Sutele negre” solicitau o legislație aspră împotriva evreilor, insistându-se ca evreii să fie exmatriculați din instituțiile de învățământ, în care își făceau studiile copiii ortodocși, fiindu-le refuzate, totodată, cererile de înființare a propriilor instituții de învățământ. Lista meseriilor și profesiilor interzise pentru evrei cuprindea toate genurile de activitate. Uniunea Poporului Rus sprijinea ideea sionistă privind întemeierea statului evreiesc în Palestina și de strămutare a evreilor din Rusia în noul stat. Dar, deoarece această perspectivă era una dintre cele îndepărtate, „sutele negre” considerau că este necesar să se solicite de la Dumă „a-i declara pe toți evreii din Rusia străini, fără careva drepturi și privilegii.” [26, f. 38] Presa „sutelor negre” scria fără echivoconi: „Jidanii trebuie puși în astfel de condiții, încât să piară în permanență.” [27, p. 2]

În calitate de antisemiți consecvenți, liderii „sutelor negre” din Basarabia aveau aceleași obiective ca și întreaga extremă dreaptă. Antisemitismul, ca fenomen, nu poate fi explicat doar prin motive iraționale. Analfabetismul, incertitudinea, fanatismul religios au fost factori, care s-au aflat la baza răspândirii acestei „epidemii.” Principalul catalizator al xenofobiei a fost însă un întreg complex de factori sociali, naționali și politici. P. Crușevan, care era considerat și mai antisemit decât V. Purișkevici, susținea că programul antisemit al „sutelor negre” din Basarabia reprezenta o reacție adecvată, de protecție a intereselor etnicilor ruși împotriva evreilor. El afirma că lansarea tezei privind egalarea în drepturi a evreilor cu restul populației era lipsită de sens, deoarece „poporul evreu va fi pe deplin satisfăcut, doar odată cu instaurarea dominației sale în Rusia.” „Analizele” efectuate de „experții” „sutelor negre” din Basarabia le-au permis să ajungă la concluzia, precum că evreii „prosperă,” alături de populația băștinașă. Statistica demonstrează, într-adevăr, că la unii indici, chemați să determine ni-

velul de viață al populației, evreii înregistrau „performanțe” deosebite. La ele se refereau nivelul de mortalitate înalt, bolile incurabile și altele. Totuși, un indiciu era incontestabil în favoarea evreilor – cel cu referire la știința de carte, ce depășea nivelul mediu – 38,9%, vizavi de 21,1% care exista în Rusia.

Adepții partidelor de dreapta încercau, în fel și chip, să stopeze libertatea cuvântului, iar V. Purișkevici a depus maximum de eforturi, pentru ca, după cum se exprima el, „să țină presa sub teasc.” [28, p. 471] *Consiliul Permanent al nobilimii unite* a creat o comisie pentru treburile presei, în frunte cu V. Purișkevici. Comisia ținea la control orientarea politică a presei, atrăgea atenția guvernului asupra articolelor cu caracter antiguvernamental. V. Purișkevici declara: „La noi presa a trecut cu totul în mâinile evreimii, care caută să organizeze, prin intermediul acesteia, o lovitură de stat.” [29, p. 327]

Înțelegând că nu va fi posibil a ține sub controlul rigid al cenzurii organele de presă centrale, el a propus să fie puse sub control gazetele locale. Tematica principală a literaturii antisemite a „sutelor negre” rămânea aceeași: „Evreii sunt un corp străin, un stat în cadrul altui stat.” De altfel, această teză a servit drept fundament pentru gazetele de dreapta din Basarabia. Aproape fiecare număr al gazetei «Друзь» conținea atacuri și insinuări la adresa populației de origine evreiască, erau descrise cu lux de amănunte actele violente comise de către aceștia împotriva localnicilor pașnici. P. Crușevan afirma în paginile gazetei «Друзь» că evreii sunt o obște medievală, divizată în mii de cagale, care se subordonează nu legilor imperiale, ci Talmudului (o totalitate de dogme și norme juridice iudaice, apărute încă în sec. V al e. n.). Pentru a confirma ura acestora față de străini, reprezentanții „sutelor negre” dădeau citire unor pasaje din cartea sfântă a poporului evreu. Evreii erau prezentați de către el ca exploataatori, cinici, lipsiți de principii și sentimente umane, care se închinau doar unui dumnezeu: „Vițelului de aur.” [30, p. 2] Talentul de publicist și articolele tăioase ale acestuia și-au jucat rolul: ele au generat „renumitul” pogrom de la 6 aprilie 1903, din Chișinău, iar, ulterior, și pe cel din octombrie

1905, ce-i drept, cu o rezonanță mai mică.

Un impact deosebit asupra activității Uniunii Poporului Rus l-au avut atât calitățile personale ale liderilor partidului, cât și relațiile dintre aceștia. Purișkevici a fost unul dintre fondatorii Uniunii Poporului Rus. Tot el a fost acela, care a contribuit la sciziunea acestei organizații uriașe. Conflictul său permanent cu A. Dubrovin, liderul partidului, au determinat Consiliul General, în decembrie 1907, să-i retragă lui Purișkevici toate împuternicirile. La Congresul monarhist, convocat la Petersburg, în februarie 1908, câțiva membri ai Consiliului General și membri-fondatori ai Uniunii au creat grupul de opoziție. Demersul lor n-a avut succes, dar această grupare a devenit nucleul noii organizații a „sutele negre,” în frunte cu V. Purișkevici. Noua organizație a fost numită *Uniunea Poporului Rus „Arhanghelul Mihail.”* Conform opiniilor fondatorilor, numele *Mihail* urma să simbolizeze paloșul ceresc răzbnător al sfântului, dar și al primului împărat din dinastia Romanovilor. În fruntea Uniunii se plasa Camera Principală. Structura organizațiilor locale era aceeași ca și în cadrul Uniunii Poporului Rus. Nu se cunoaște exact numărul membrilor Uniunii „Arhanghelul Mihail,” conform părilor unora, această cifră ar fi fost de 20 de mii (s-au păstrat carnetele ale membrilor de partid cu numărul 20.000), însă un lucru e cert – ea n-a atins niciodată cifra predecesorei sale. [31, p. 185] Organizația dispunea de 50 de secții active. În statutul organizației se menționa, că revendicările în problemele agrară, muncitorească și alte chestiuni importante au fost identice cu cele din programul Uniunii Poporului Rus. Unica deosebire consta în aceea, că noua Uniune recunoștea necesitatea existenței instituțiilor legislative. Analizând cauzele sciziunii Uniunii Poporului Rus, octombriștii menționau că, spre deosebire de Dubrovin, Purișkevici insista asupra necesității unei lupte constructive, pe cale constituțională, parlamentară. Această apreciere este exagerată. În realitate, V. Purișkevici rămânea adeptul monarhiei absolute, iar statutul Uniunii menționa că Manifestul din 17 octombrie nu l-a transformat pe împărat într-un cârmuitor constituțional. Aflându-se în Dumă, el nu și-a schimbat părerea privind

inadmisibilitatea implementării modelului occidental al parlamentarismului, în condițiile Rusiei.

În concluzie, am putea menționa că mișcarea de dreapta reprezintă un fenomen complex și puțin studiat în istoriografie. Mișcarea de dreapta sau „aripa de dreapta” reprezenta în Rusia o piramidă constituită din două trepte: superioară și inferioară. Din treapta superioară făceau parte: împăratul, curtea, puterea, în general, păturile largi ale populației, care sprijineau autocrația întru totul. La cea de-a doua se referea un spectru larg de forțe conservatoare monarhiste: de la cele liberale de dreapta și moderate până la partidele de extremă dreapta și reacționare. Mișcarea de dreapta a constituit un segment esențial al spectrului politic din Rusia de până la Revoluție, în perioada monarhismului coexistând, timp de 20 de ani, de rând cu mișcarea de opoziție sau liberală de stânga. La fel ca și oricare altă mișcare politică, mișcarea de dreapta purta un caracter de masă, cu obiective politice, însă fără a dispune de o structură organizatorică bine conturată și organe de conducere permanente. „Sutele negre” au apărut pe scena politică a Rusiei în ajunul marilor transformări, când soarta imperiului se afla la răspântie. În perioada când se conturau tot mai evident două tendințe, opuse și ostile între ele: tendința transformărilor, ceea ce presupunea dezvoltarea țării pe calea burghezo-democratică, și tendința „stabilității,” având ca scop păstrarea autocrației. „Sutele negre” au dat preferință celei de-a doua tendințe, devenind, astfel, exponenții și promotorii valorilor muribunde ale societății ruse vechi. Întreaga activitate social-politică a Uniunii Poporului Rus, Uniunii „Arhanghelul Mihail” a fost axată pe ideile monarhiste, pe care le-au promovat în mod consecvent. Plasându-se pe pozițiile de extremă dreapta în condițiile intensificării mișcării revoluționare, organizațiile monarhiste n-au putut conta pe o bază socială largă, de aceea, la începutul lui 1905, ele rămâneau puțin numeroase.

„Sutele negre” din Basarabia considerau evreii inițiatori ai mișcării revoluționare din Rusia. Această idee fixă, care afectase întreaga conducere a țării, reieșea din negarea antagonismului social. Dacă se ignorau mo-

tivele reale ale revoltelor în țară, care totuși se făceau tot mai remarcabile, era vehiculată ideea, precum că mișcarea revoluționară fusese provocată din exterior.

Antisemitismul a asimilat mai multe aspecte ale conștiinței și practicii sociale. Pentru masele largi el exprima forma denaturată a protestului social, pentru păturile

dominante el a fost o explicație reușită a mișcării revoluționare, servind drept mijloc de reorientare a nemulțumirii populației în albia conflictelor naționale. Cu toate acestea, ideologia „sutelor negre” se deosebea esențial de conservatorismul tradițional, fapt care a generat asocierea sa cu ideologia fascistă.

BIBLIOGRAFIE

1. *Политические партии России. История и современность*. - Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000, 459 p.

2. *Политические партии России в период 1905-1907 гг.* Количественный анализ. - Москва : Ин-т ист. СССР АН СССР , 1987, 244 p.

3. Purișkevici acorda o deosebită atenție problemei agrare. El susținea, că confiscarea pământurilor de la moșieri nu va da nimic țăranilor, deoarece va duce la scăderea culturii prelucrării pământului, va nimici exportul și va lipsi de surse de existență muncitorii agricoli năimiți.

El preciza, că încălcarea dreptului la proprietatea privată a moșierilor va afecta și alte pături sociale. Soluționarea problemei agrare o vedea în folosirea îngrășămintelor, îmbunătățirea tehnicii aratului, treieratului, recoltării, sporirea fertilității solului. El se pronunța împotriva metodei defrișării, aplicată pe larg, care conducea, după părerea lui, la distrugerea fâșiilor de pădure, dar și a solului. El propunea crearea domeniilor capitaliste, care urmau să servească ca bastion al ordinii în țară, crearea latifundiilor de mărime medie, pe baze benevole de procurare, prin intermediul *Văncii țărănești*. (*Полное собрание речей гг. Депутатов Государственной Думы I и II созывов*. СПб., 1908, p. 560-563). Purișkevici prevenea deputații Dumei, că programele partidelor revoluționare prevedeau schimbări radicale la sat, deși, din considerente tactice, aceștia nu insistau la acel moment. Adresându-se către Dumă, Purișkevici spunea: „E timpul să uităm de Pugaciov și Stenika Razin, la care se gândesc mulți dintre voi, sarcina noastră este să nu tulburăm masele, să nu răzvrătim poporul, acest copil mare, căruia i-a fost aruncat un os, spunându-i-se: „lată, vă vom da pământ, iar de nu veți fi satisfăcuți, duceți-vă și furați, omorâți.” (*Полное собрание речей гг. Депутатов Государственной Думы I и II созывов*. СПб., 1908, p. 560-563).

4. Лейкин А. *Еврейская народная группа – филиал партии кадетов*. В кн.: *Непролетарские партии и организации национальных районов России*. – Москва, 1980, 366 p.

5. Спирин Л. *Крушение помещичьих и буржуазных партий в России (начало XX века – 1920 г.)* – Москва: Мысль, 1977, 366 p.

6. A.S.F.R., fondul 102, *Departamentul de poliție al M.A.I.*, inventarul 265, dosarul 164.

7. Аврех А. *Царизм и Дума*. 1912-1914. – Москва: Наука, 1981, 260 p.

8. Степанов С. *Черная сотня в России /1905-1914 гг./* – Москва: Изд. ВЗПИ А/О «Росвузнаука», 1992, 330 p.

9. Boldur Al. *Contribuții la studiul Istoriei Românilor. Istoria Basarabiei*, vol. 3. *Sub dominație rusească (1812-1918): Politica, ideologia, administrația*. – Chișinău: Editura „Tiparul moldovenesc”, 1940, 215 p.

10. Cazacu, P. *Moldova dintre Prut și Nistru 1812-1918*. – Chișinău: Editura „Știința,” 1992, 445 p.

11. Ромов Р. *Консервативный бомбист в русском парламенте*. – <<http://www.zavtra.ru/cgi/veil/data/denlit/038/32.htm>>

12. Степанов С. *Черная сотня в России /1905-1914 гг./* – Москва: Изд. ВЗПИ А/О «Росвузнаука», 1992, 330 р.
13. Ibidem.
14. Ibidem.
15. A.S.F.R., fondul 116, *Uniunea Poporului Rus*, inventarul 1, dosarul 411.
16. Степанов С. *Идеология черносотенных союзов и организаций*. В кн.: В. Комина, *История помещичьих, буржуазных и мелкобуржуазных партий в России*. - Калинин: КГУ, 1970, 277р .
17. „Друг,” 1906, nr. 166.
18. Степанов С. *Идеология черносотенных союзов и организаций*. В кн.: В. Комина, *История помещичьих, буржуазных и мелкобуржуазных партий в России*.- Калинин: КГУ, 1970, 277 р.
19. A.S.F.R., fondul 116, *Uniunea Poporului Rus*, inventarul 1, dosarul 411.
20. Степанов С. *Идеология черносотенных союзов и организаций*. В кн.: В. Комина, *История помещичьих, буржуазных и мелкобуржуазных партий в России*.- Калинин: КГУ, 1970, 277 р .
21. A.S.F.R., fondul 776, *Departamentul General pentru treburile presei*, inventarul 16, partea I, inventarul 22, dosarul 30.
22. A.S.F.R., fondul 1467, *Comisia extraordinară de anchetă a Guvernului Provizoriu*, inventarul 1, dosarul 599.
23. A.N.R.M., fondul 39, *Judecătoria de circumscriptie a Guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 1047.
24. A.S.F.R., fondul 588, *Fondurile personale ale liderilor curentului de dreapta*, inventarul 1, dosarul 95.
25. Арцыбашев А. *Грядущая гибель России*. – СПб., 1908.
26. *Полное собрание речей гг. Депутатов Государственной Думы I и II созыва*. – СПб., 1908, 437 р.
27. Острецов В. *Черная сотня и красная сотня*. – Москва: Воениздат: Воен.-патриот. лит. об-ние «Отечество», 1991, 48 р.
28. Русское знамя. 1906, 9 сентября.
29. *Полное собрание речей гг. Депутатов Государственной Думы I и II созыва*. -СПб., 1908, 437 р.
30. *Политическая история России в партиях и лицах*. - Москва: Терра, 1993, 305 р.
31. „Друг,” 1905, nr. 176.

Prezentat: 24 ianuarie 2013.

E-mail: silvia-moldovan@mail.ru

Terorismul ca factor de influență: aspecte bioetice și politologice

Serghei SPRINCEAN,
doctor în științe politice,
Institutul Integrare Europeană și Științe Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Several perspectives and elements are mentioned in this article in order to elucidate from different points of view one of the most comprehensive phenomena for contemporary human civilization – the terrorism, which are investigated in this research as a social-political influencing factor. Bioethical and political science approaches reveal the most conclusive macro-social trends and tendencies, as well as the strategic and long term implications of the phenomenon of terrorism in the context of multiaspectual global crisis.

Keywords: *terrorism, bioethization, global crisis, socio-political influence, pressure groups.*

Tot mai mult bioetica intervine din punct de vedere metodologic și teoretic, dar și în sens praxiologic în a explica diverse aspecte și subtilități, fără a fi evidențiate cu atât de multă rigoare ca până acum, ale diverselor procese și fenomene sociale, printre care cele politice se înscriu plenar în misiunea globală a acestui nou domeniu al științei, dar și al sferei aplicative, cea de elaborare, cizelare și furnizare a unui aparat și a unei metodologii viabile și eficiente de depășire a problemelor globale ca și componente structurale ale crizei mondiale contemporane, și prin asta – de asigurare a unei dezvoltări sustenabile și durabile a omenirii în perioada postcriză, sprijinind metodologic și instituțional continuitatea evolutivă a calității vieții civilizației contemporane. [1, p. 51]

Din perspectiva elaborărilor bioetice, diverse aspecte se vor evidenția și vor deveni primordiale în contextul adaptării sistemului sociopolitic contemporan la rigorile timpului și prioritățile stringente. Astfel, problematica procesului decizional, atât la nivel general (macronivel), cât și la micronivel devine una foarte importantă. Pornind de la analizele și lucrările savanților contemporani de notorietate în acest domeniu, deducem două laturi distincte privind studiul procesului de adoptare a deciziei politice din perspec-

tivă funcțional-sistemică în contextul crizei globale multiaspectuale care domină viața sociopolitică și economică. Astfel, prima perspectivă asupra procesului politic decizional reprezintă paradigma alegerii raționale, care ar cuprinde teoriile bunurilor colective, comportamentul de coaliție, teoria contractului, teoria jocului, teoria biopolitică, precum și multe alte teorii deductive ale analizei comportamentului electoral, de exemplu, sau a comportamentului managerialo-birocratico-legislativ, în mod special. Fără a diminua importanța și contribuția perspectivei raționale asupra procesului sociopolitic decizional, cea de a doua abordare în deciziologia sociopolitică contemporană se remarcă a fi perspectiva irațională (sau nerațională), care pare a fi incomparabil mai importantă și mai prezentă în cadrul procesului amintit, incluzând toate tipurile de studii, teorii și sisteme asupra oricăror *constrângeri* răsfrânte asupra factorilor de decizie, procesului decizional sau chiar asupra executării și implementării deciziei deja adoptate, sub impactul unui șir de factori instinctuali sau psihoemoționali, neconștientizați până la capăt de factorii sociali la care se referă acțiunea dată. Constrângerile pot fi cauzate atât de conjunctura generală pe plan geopolitic, de prioritățile pe timp de criză în perioada deciziilor de

urgență, de structurile organizatorice, de confruntările politico-sociale din cadrul sistemului, cât și de persoanele care iau parte nemijlocit la procesul de adoptare și executare a deciziei.

Din punctul de vedere funcțional-sistemic, devine imperios necesar studiul problematicii influențării deciziilor politice în raport cu sistemul macrosocial. În prezent, există tendința de a identifica sistemul social cu noțiunile de „stat” și „societate.” În general, conceptul de sistem accentuează intercorelarea diverselor componente ale proceselor sociale, precum și conexiunile dintre subsistemele sociale. În sensul cel mai larg posibil, sistemul social autoorganizat este definit drept o entitate organizațională autogestionară, care cuprinde totalitatea relațiilor sociale, generatorul cărora este individul uman, precum și grupurile sociale constituite din indivizi, care urmăresc, astfel, realizarea scopurilor și intereselor lor, acțiune fără de care individul uman pierde calitatea sa de „Zoon Politicon,” adică de entitate socială și/sau publică. [2, p. 41-42]

Potrivit teoriei sinergeticii, în cadrul oricărui sistem autoorganizat, inevitabil există și elemente entropice, de balansare, necesare unei funcționări durabile a sistemului. [3, p. 16] Contrabalansând orientarea organizată a informației, entropia socială ca disfuncție socială și, totodată, în calitate de componentă intrinsecă a sistemului social viabil autoorganizat este importantă, iar studiul diferitelor aspecte ale acesteia devine tot atât de necesar ca și cercetarea informației sociale, ca mobil organizatoric al progresului social. [4, p. 26] Într-un mediu politic predominant entropic, haotic, precum cel contemporan, supus unor constrângeri externe precum schimbarea climei, degradarea mediului ambiant până la starea inacceptabilă pentru a fi utilizat pentru un trai uman decent, insuficiența resurselor naturale în genere și, în special, a celor energetice, dar și din interior fiind permanent bulversat de nenumărate crize și *shock*-uri sociale, cauzele cărora de multe ori sunt mult prea ne semnificative, la prima vedere, dar fiind în strânsă corelare cu celelalte fenomene și procese politice globale, informația cât mai exactă, mai operativă și

oportună, furnizată în cantități proporționale valorilor entropice în prezent tot mai des și omniprezent cu ajutorul mediilor informatice computeraie, este categoric antidotul degradării atât structural-organizaționale, cât și morale a sociumului, pe lângă un proces intensiv de bioetizare a sociumului în genere, a sferei politicii și a domeniului decizional în mod particular.

Printre numeroasele funcții ale sistemului social se numără și funcția de prezervare și perpetuare a sistemului, a stării sale durabile, precum și cea de optimizare, adică de perfecționare continuă a acestuia. Totodată, ca și orice alt organism viu și organismul social are disfuncțiile sale, mai cu seamă în perioada crizei globale care bulversează mersul firesc al proceselor sociale, și care îmbracă foarte des formele unor astfel de patologii social-politice, precum: terorismul, extremismul, criminalitatea politică, șantajul, corupția ș. a., ce slăbesc sistemul social global și contribuie la persistența accentuată a imperfecțiunii lui, contribuind la o și mai grabnică adâncire a crizei mondiale, extinsă, astfel, până la cele mai particulare aspecte pe plan local. Aceste disfuncții ale sistemului social au existat în toate timpurile, dar, paradoxal, tocmai în perioada contemporană, perioada cea mai evoluată și avansată a umanității, patologiiile sociale, în special, terorismul, capătă o amploare nemaiîntâlnită, în concordanță cu teoriile contemporane de echilibru cantitativ și calitativ dintre ordine și dezordine, informație și entropie. Grupurile sociale constituite și organizate în scopuri teroriste adesea recurg și la alte metode de intimidare socială și politică (șantaj, corupere, atentate, intimidări prin violență etc.), de aceea perspectiva analizei deductive a patologiilor sociale poate fi redusă la analiza problematicii terorismului și a influenței sale asupra metodelor, practicilor și procedurilor de elaborare, promovare și implementare a politicilor publice (*publical policymaking process*), în condițiile necesității vitale de adaptare și racordare a întregului sistem sociopolitic la imperativele, valorile și principiile bioetice, ceea ce și presupune procesul de bioetizare a politicii, cu scopul obținerii unor rezultate mult mai performante pe

termen lung în plan geostrategic, în vederea depășirii crizei mondiale. [5, p. 62]

Termenul de „terorism” a apărut pentru prima dată cu 200 de ani în urmă, în suplimentul pentru anul 1798 al Dicționarului Academiei Franceze. Iar una dintre cele mai timpurii forme de manifestare a terorismului entropic, înregistrată istoriografic, reprezintă secta religioasă a sicarilor, care a activat în Palestina în secolul I d. Hr. Un comentator de politică externă american de notorietate, *Walter Laqueur*, într-una din operele sale consacrate fenomenului sociopolitic al terorismului, menționează că între anii 1937 și 1981 s-au dat 109 definiții acestui fenomen, dar niciuna dintre ele nu este suficient de cuprinzătoare. În Regatul Unit al Marii Britanii, stat care s-a confruntat pe parcursul întregului secol al XX-lea cu fenomenul terorismului entropic (terorismul iredentist irlandez) s-a recurs, în cadrul unei legi din 1974, la o astfel de definiție (evident, nici aceasta perfectă) a fenomenului în cauză: „...Folosirea violenței în scopuri politice, incluzând orice recurgere la violență în scopul de a plasa publicul sau orice grup din public într-o stare de frică.” [6, p. 45] Potrivit școlii politologice americane, termenul de „terorism” capătă mai multe înțelesuri, definiții și conceptualizări, dintre care se disting patru sensuri diferite. Astfel, primul dintre acestea este înțeles ca o acțiune violentă, direcționată contra populației civile, fără o țintă clară, acțiune menită să creeze haos și teamă în rândurile populației și în acest mod să afecteze siguranța și stabilitatea socială, să discrediteze imaginea guvernanților, care nu sunt capabili să asigure securitatea persoanei și, prin urmare, un trai decent al populației.

A doua perspectivă asupra fenomenului terorismului destabilizator (în sens macrosistemic) poate căpăta sensul de violență contra reprezentanților puterii, adică a factorilor de decizie și a autorității publice (poliție, politicieni, diplomați), prin acțiuni de intimidare, șantaj, atentat cu scopul de a-i determina să recurgă la concesiile în favoarea grupului terorist, a idealurilor și scopurilor propagate de grup. Această perspectivă a terorismului entropic, direcționată spre puterea oficială, poate căpăta o amploare și o imagine a unei

mișcări revoluționare, care tinde să schimbe prin forță guvernarea de stat. Astfel, se poate crea confuzia dintre o perspectivă care cataloghează o persoană drept terorist și alta care apreciază acțiunile aceluiași individ ca pe ale unui luptător progresist pentru drepturile și libertățile omului, etniei, națiunii, statului etc.

La nivelul politicii internaționale există un „terorism sponsorizat” de factori externi, care poate fi atât oficial, guvernamental, cât și neoficial, individual, de grup. Terorismul entropic ce ține de a treia categorie poate fi conceput drept un război partizan nedeclarat dintre state sau dintre niște grupuri de țări, exprimat prin terorism informațional, computerial, atentate contra autorităților, explozii și acțiuni criminale contra populației sau prin finanțarea unor grupări ilegale, separatiste, criminale, teroriste etc., toate urmărind scopul de a submina și de a slăbi siguranța națională.

Cea de a patra perspectivă consideră drept teroriste și implicit, bazate pe principiul dezordinii și deci lipsite de viitor, regimurile nedemocratice, antipopulare, care prin acțiuni guvernamentale admit sau cauzează abuzuri de putere, constrâng libertatea și drepturile fundamentale ale propriilor cetățeni și prin aceasta terorizează populația. [7, p. 542]

În perspectiva conceptualizării problematicei terorismului ca flagel ce subminează însăși existența pe viitor a civilizației umane au contribuit decisiv evenimentele din 11 septembrie 2001 din S.U.A., când, în urma unor multiple atacuri puse la cale de organizații teroriste internaționale din lumea arabă, cu avioane de cursă asupra unui șir de clădiri-simboluri ale măreției S.U.A. în lume ca supraputere, au decedat sute de victime civile. În acest sens, s-a declanșat un proces foarte periculos de extindere a unui tip total inuman și degradant pentru persoana umană de influențare a opiniei publice și deciziilor sociopolitice – terorismul suicidal. Potrivit statisticilor, în perioada dintre 1980 și 2003, această formă de terorism nu depășea 3% din structura terorismului internațional și local, pe când, începând cu acest punct de pornire care a constituit 11 septembrie 2001, ponde-

rea terorismului suicidal în structura generală a formelor de terorism a depășit 50% în anul 2003 și se află în continuă creștere. [8, p. 95] Această tendință a deplasării accentelor din punctul de vedere al componenței și formelor terorismului în perioada contemporană poate fi explicată oarecum prin prisma bioeticii în condițiile degradării continue a relațiilor interumane sau devalorizării și atitudinii disprețuitoare a omului contemporan față de propria corporalitate, față de personalitatea, esența și rolul ființei umane în sens universal. [9, p. 266] Extinderea formei suidale, mai cu seamă în cazul terorismului internațional, confirmă degradarea spirituală, a conștiinței și mentalității civilizației contemporane care constituie esența și cauza crizei morale ca factor generator al crizei în celelalte domenii ale vieții umane individuale și vieții sociumului. În acest fel, o soluție viabilă la degradarea continuă a condiției umane, a valorii și ponderii omului în cadrul proceselor globale poate constitui bioetizarea sferei sociale în genere, a domeniului sociopolitic, dar mai cu seamă a sferei decizionale împreună cu sistemul de presiuni și influențe aferent acestuia, ceea ce ar presupune racordarea mentalității și practicilor specifice la valorile, imperatiivele, prioritățile și principiile bioetice, precum principiul coevoluției dintre natură și societate, principiul biosferocentrismului, principiul autonomiei individului uman și al colectivităților, aplicat în vederea implicării acestora în procesele ce-i vizează nemijlocit confidențialitatea, acordul informat, principiul echității și justiției și altele.

Fără nicio umbră de îndoială această formă suicidală a terorismului amplifică caracterul entropic și macrodestabilizator al terorismului pentru sistemul sociopolitic. Terorismul entropic ca problemă și piedică a funcționării organizate, în perioada amplificării crizei globale, a regimului democratic, fie sub forma sa internă, fie sub forma terorismului internațional, ca terorism politic sau de drept comun, indubitabil, se situează în sfera criminalității, cu atât mai mult în condițiile insecurității generale tot mai pregnante pentru întreaga societate contemporană, la care se formulează un șir de reacții constructive și soluții, printre care soluția bioetică pare a fi acceptată, în

principiu, de majoritatea comunității științifice și elitelor sociopolitice de toate nivelurile. Problematika terorismului ca expresie a unor idei politico-sociale extremiste, cu atât este mai relevantă pentru demersul științific politologic, dar și pentru discursul din cadrul opiniei publice, cu cât se perseverează în a face deosebiri tranșante în ceea ce privește îndepărtarea de pozițiile ideologice centriste, în contextul încadrării în spectrul „coloraturii” politice. În sfera ideologică extremistă se înscriu atitudini, poziții rigide, ireconciliabile care favorizează ceea ce *Giovanni Sartori* numea „forță centrifugă” în viața politică, însemnând o clară amenințare pentru regimul democratic, ca și pentru securitatea și integritatea (teritorială, națională, informațională, civică) statului. [10, p. 23; 11, p. 38-41] Din punct de vedere ideatic, terorismul entropic, ca exprimare a extremismului, poate fi și o expunere a unei atitudini de opoziție social-politică. Constituind o contrapunere dialectică administrației oficializate, opoziția politico-socială în sens teoretico-clasic se situează pe platforma etică a dreptului natural al minorității politice, care presupune activitatea de a critica și controla majoritatea sociopolitică și de a susține o opoziție alternativă. Astfel, orice opoziție socială nu este doar tolerată, ci este și obligată, în virtutea împrejurărilor, să-și asume unele funcții în cadrul sistemului social-global, precum și în cadrul subsistemului politic, în mod expres. Cu toate acestea, se distinge opoziția „loială,” care adoptă o atitudine reformistă referitor la alternanța la putere în cadrul unor parametri constituționali, și opoziția „fundamentalistă,” care reprezintă cazul clasic al unei opoziții „din principiu,” extremiste și ireconciliabile, bazându-se pe transformarea radicală a sistemului social în genere și respingând cu desăvârșire orice negociere și consens. [12, p. 397;13, p. 224].

Ca fenomen marginal, din punctul de vedere al utilității și organizării optime general-globale, terorismul entropic se exprimă și ca procedeu extrem de condiționare a unor alegeri publice, soluții, decizii, strategii sociale, iar în foarte multe cazuri concrete, deși coordonat de o rețea întreagă de instituții și organizații, reprezintă un gest mai degrabă individual care este necesar de studiat într-un

context potrivit, adică din perspectivă socio-sau psihopatologică. Cazurile de atentate în locurile aglomerate efectuate de către teroriști-kamikaze dotați cu material explozibil sau inflamabil nu sunt foarte rare în istoria civilizației contemporane, multe dintre ele soldându-se cu numeroase jertfe umane. Totuși actele de terorism ce destabilizează întregul sistem social se planifică și se organizează dificil și sunt acțiuni și inițiative, mai mult, individuale. Având în vedere practica concretă înregistrată, se poate de conchis că cele mai odioase atentate au fost organizate de secte, organizații extremiste mici, în cadrul unui cerc restrâns de persoane.

Încercând să clasificăm fenomenul terorismului dezorganizant, amintim de un terorism entropic intern ce seamănă teroare și frică printre populația civilă, care poate fi motivat ideologic, adică poate fi de dreapta sau de stânga, naționalist (cazul Spaniei – E.T.A., cazul Marii Britanii – I.R.A., Franța – separatismul corsican), separatist sau cu scopuri criminal-economice, toate aceste forme influențând malefic factorii de decizie și în întregime sistemul social, slăbind autoritatea statului. În bibliografia de specialitate se amintește de grupările teroriste (gherile) transfrontaliere de sorginte comunistă din zona Asiei de Sud și de Sud-Est, din Filipine, Cambodgia, Malayezia, Vietnam, Laos, Thailanda. Cele din Vietnam, din anii '70 ai sec. al XX-lea, de exemplu, au constituit unul dintre motivele oficiale ale intervenției americane în această țară. În America Latină, de asemenea, există un focar de grupări teroriste și criminale, specializate în producerea și traficul de droguri. Potrivit unui raport anual privind problema terorismului al Departamentului de Stat al S.U.A., din 1998, 33% dintre acțiunile teroriste comise pe Glob au avut loc în Columbia, iar anual, pe Terra, decedau din această cauză 300 de persoane. Una dintre cele mai complicate probleme pentru civilizația occidentală este terorismul fundamentalist islamist, și aceasta nu doar din motive religioase sau ideologice, ci mai mult din motive economice și financiare.

Dar, pe lângă terorismul naționalist intern amintit, care constituie o plagă socială, politică și economică majoră atât pentru țările

pe care le afectează nemijlocit, cât și pentru omenire, în general, se remarcă terorismul internațional, caracterizat de cele mai odioase crime contra umanității, de acte teroriste de răsunet și de referință pentru întreaga evoluție a umanității, care determină tendințele și trendurile politicilor de combatere a criminalității, în general, deoarece în cadrul terorismului internațional se folosesc cele mai performante tehnologii militare, informaționale și de influențare și manipulare a conștiinței sociale, implicând războiul mediatic internațional. Aici vom aminti de astfel de atentate teroriste, precum cele puse la cale de *al-Qaeda* – o organizație militantă islamistă, fondată de *Osama bin Laden*, inamicul numărul unu al S.U.A. pe parcursul mai multor ani, organizație teroristă devenită „liderul mondial în organizarea atentatelor, autorul a circa 70 la sută din totalul de atacuri sinucigașe,” [8, p. 97] cu atentatele din 11 septembrie 2001 din New York și Washington; *Aum Senrike*, cu un șir de atentate teroriste, precum cel din metroul din Tokio din 20 martie 1995 cu gazul sarin și care a încercat, nu fără de succes, să procure elemente componente ale armei nucleare pentru a șantaja guvernele lumii; *Partidul Muncitorilor din Kurdistan* (P.K.K.) ce acționează regional în statele cu populație kurdă din Orientul apropiat, care a transformat din 1984 sud-estul anatolian turc, locuit în majoritate de kurzi, în teatrul unor lupte între rebelii kurzi din P.K.K. și forțele de securitate turce, astfel că această organizație, considerată teroristă de majoritatea statelor lumii, a atacat interesele turcești și pe kurzii bănuțiți de colaborare cu guvernul turc, adeseori folosindu-se de baze din Irak și Siria, conducătorul partidului, *Abdullah Ocalan*, a fost arestat de Turcia în 1999, fiind apoi judecat și condamnat pentru trădare; atentatul din vara 1972 de la Olimpiada de la München, Germania asupra delegației de olimpici ai Israelului organizat de o rețea internațională de organizații teroriste și realizat de grupul terorist *Septembrie Negru* cu executanți în majoritatea lor fiind de origine arabă.

De regulă, acțiunile teroriste de răsunet, precum cele menționate mai sus, organizate și executate de rețele internaționale de teroriști, determină pe mult timp înaintea compor-

tamentul guvernelor lumii și organizațiilor mondiale specializate în asigurarea securității internaționale în vederea combaterii eficiente a unor astfel de atentate. Aceste acte teroriste de rezonanță, soldate cu zeci sau sute de morți și mii de victime colaterale, au contribuit la reconștientizarea și reconceptualizarea valorilor fundamentale în societatea umană, adeseori teroriștii atingându-și scopul prin înspăimântarea și terorizarea populației civile, declanșând crize politice serioase la nivelul unui stat, determinând schimbarea de guvern și reorientarea cursului politicilor interne și externe, ceea ce inspiră teroriștii internaționali să continue misiunea ingrătă pe care și-au asumat-o, destabilizând și dezechilibrând sistemul de securitate mondială, sistemul sociopolitic și economic mondial.

Costurile economice ale terorismului sunt extrem de ridicate, astfel că numai S.U.A. (până la atentatul din 11 septembrie 2001) aloca anual 5 mlrd. de dolari pentru combaterea acestei plăgi sociale numai pe teritoriul S.U.A., [14, p. 50] iar după atentatele din 11 septembrie 2001, din unele surse, a crescut chiar de zeci de ori. Suma cheltuielilor se dublează dacă adăugăm costurile pentru protecția personală a oamenilor de afaceri, a structurilor economice private americane. Plus la aceasta, terorismul anual aduce prejudicii serioase turismului internațional, industriei petoliere, complexului energetic mondial, afectează grav economiile tuturor statelor lumii. Totuși până în anul 2000 s-a înregistrat o micșorare a numărului actelor teroriste de la 600, în anii '60-'70 ai secolului trecut, până la 250 în anul 2000. După tragedia din 11 septembrie 2001 de la New York, se poate afirma că a început o nouă eră a terorismului, cu folosirea tehnologiilor de vârf, lansându-se o nouă percepție internațională a actului terorist, precum și a combaterii lui, a necesității coalizării contra acestui „rău materializat.”

Datorită difuzării operative a știrilor despre atentate și alte acte teroriste pe scară națională și internațională, terorismul entropic capătă o nouă amploare, astfel constituindu-se o nouă pârghe de influență și presiune asupra opiniei publice, de asemenea și asupra politicilor publice. [15, p. 309] Astfel, as-

tăzi, în condițiile crizei mondiale, problema terorismului destabilizator în plan macrosistemic constituie o preocupare de securitate pentru toate statele lumii, în mod deosebit pentru comunitatea internațională, deoarece acest flagel social capătă o amploare deosebită și este incomparabil cu posibilitățile de luptă contra lui ale fiecărui stat luat în parte. Actualmente, terorismul entropic și criminalitatea internațională devin factori perturbatori și parazitari fatali pentru întregul sistem al relațiilor internaționale.

Problematica bioterorismului merită o atenție aparte în contextul unei analize bioetice a fenomenului terorismului. Astfel că utilizarea în cadrul acțiunilor cu caracter terorist a armelor biologice reprezintă o amenințare reală la adresa vieții în general cu atât mai mult cu cât crește, odată cu progresul tehnico-științific, accesibilitatea acestui tip de arme, inclusiv pentru diverse elemente antisociale precum terorismul local-intern sau în cazul terorismului de stat exercitat de către oficialități la adresa propriului popor.

Bioterorismul, ca problemă importantă la scară globală, s-a impus, mai cu seamă, în contextul problematicii biosecurității și a biopericolelor pentru viață în cel mai larg sens al acestui termen. Astfel, tot mai îngrijorător devine subiectul bioterorismului ce vizează aspectele de biosecuritate, în calitate de subtip de acțiune teroristă ca manifestare nocivă pe plan sociopolitic și ca fenomen distructiv și inuman în esența sa ce presupune inducerea unei stări de frică și angoasă referitoare la o persoană, un grup bine determinat sau înspăimântarea unei societăți întregi în totalitatea ei, fără a o diferenția pe categorii, cu scopul final de a influența și determina deciziile ulterioare referitor la un anume subiect sau pentru a determina un anume comportament ulterior actului de bioterorism. Însă, spre deosebire de terorismul clasic, bioterorismul se caracterizează prin recurgerea la anumite metode și tehnici cu implicații biologice asupra ființei umane, cu impact distrugător asupra totalității de caracteristici specifice condiției biologice a corporalității umane. Cel mai des bioterorismul recurge la folosirea unor viruși sau agenți patogeni foarte activi, caracterizați printr-o

acțiune rapidă și eficientă în vederea modificării stării biopsihice a persoanei pentru a induce starea letală, cel mai des, sau pentru a cauza anumite disfuncții sau pierderea de către persoană a controlului total sau parțial, pe o perioadă mai îndelungată sau scurtă de timp, asupra facultăților sale biologice, psihice și mintale, în funcție de scopul final al acțiunii bioteroriste și potențialul biotehologic din dotarea agentului ce aplică aceste tehnici și procedee bioteroriste. [16, p. 114]

Însă sunt bine cunoscute cazurile când bioteroriștii își propuneau ca obiectiv inducerea stării de teroare unor mase largi ale populației prin amenințarea cu declanșarea unor epidemii în masă sau prin activarea unor agenți patogeni specifici unor maladii contagioase cu incidență sporită a mortalității persoanelor afectate. În acest context, se vor remarca un șir de forme de inducere a stării de teroare și frică la scară socială, prin utilizarea tehnicilor biotehnologice, întreprinse în perioada contemporană a dezvoltării tehnologiilor biologice și medicale de către diverși agenți și factori de control și decizie prin intermediul unor instituții și organizații din domeniul farmaceutic, medical sau sanitar precum experimentele de noi substanțe biochimice și influența lor asupra necesității stabilirii controlului asupra comportamentului grupurilor umane largi sau inducerea artificială, premeditată a unor bacterii și virusi, alți agenți patogeni periculoși pentru viața și sănătatea umană sau a animalelor domestice ori a animalelor sălbatice de care depinde bunăstarea și securitatea ecologică, alimentară sau epidemiologică a oamenilor, cu scopul de a influența negativ și distructiv procesele demografice, precum cele de creștere a populației, cele de permutație a unor mase importante de oameni pentru a elibera teritorii și/sau resurse naturale, precum cele de influență asupra natalității și mortalității, nașterilor copiilor cu mutații genetice și cu maladii ereditare în vederea dezavantajării biologic-medico-genetice pe viitor, a populației vizate prin actul bioterorist.

Bioterorismul, ca și orice alt gen de fenomen terorist, operează cu mijloace ofensive, arme sau modalități și sisteme de declanșare a proceselor devastatoare ce au menirea prin-

cipală de a traduce în practică amenințările și riscurile care sunt făcute publice preventiv, ca și amploarea și caracterul posibilului impact, informații coroborate cu cunoștințele și experiența anterioară ale celor amenințați generează, de fapt, starea psihică de panică și frică paralizantă și, în final, situația de dependență psihoemoțională, care oferă amenințătorului terorist avantajul superiorității sale pe perioada deținerii mijlocului ofensiv, a armei, ce poate eventual cauza efectele de care îi este teamă celui amenințat. Armele bioteroriștilor, cel mai des, fac parte din categoria mijloacelor ofensive cu caracter biologic, arme bacteriologice care pot fi diferențiate după criteriul daunei cauzate sau a efectului generat. Astfel, menționăm, ca o primă categorie, armele biologice letale ce au menirea de a cauza decesul individului sau grupului de indivizi implicați în acțiunile militare sau care sunt amenințați și terorizați.

Terorismul cibernetic, alături de alte forme ale terorismului entropic, se manifestă tot mai puternic în sfera socialului, ca și în sfera politică, bazându-se pe aceleași principii: de inducere a unei stări de teroare, de frică. Acest impact major al organizațiilor teroriste în domeniul cibernetic asupra factorilor de decizie, precum și al politicului, societății în genere a fost amplificat substanțial în urma rețelizării masive a spațiului virtual și apariției Internetului. Potrivit *Centrului de reacție la teroarea din spațiul cibernetic* (Cyber Terror Response Center), în anul 2003, în epoca de lansare în masă a *Internetului*, au fost intentate deja peste 60 mii de dosare penale (cifra mai mare de 500 de ori decât în 1997, când calculatoarele personale nu erau unite încă într-o rețea) privitor la astfel de crime, înregistrându-se o creștere rapidă a impactului politic al acestei metode de presiune. [17, p. 69] Formele cele mai răspândite ale cyberterorismului entropic, precum expansiunea *spam*-urilor sau pirateria electronică, în era informatizării sociumului au o implicare semnificativă în viața politică și în procesul decizional. *Spam*-urile, de exemplu, fiind mesaje electronice care parvin neautorizat și abuziv pe adresele electronice și care pot conține o informație distructivă, un virus informatic, reprezintă o preocupare importantă, recentă

a autorităților în materie de reglementare a comunicării virtuale și de securizare a conturilor personale. Atacurile *spam* asupra unor instituții de stat, a unor actori politici, financiari, economici, care se bazează pe un suport IT considerabil în activitatea lor, pot perturba serios activitatea acestora, chiar până la blocarea, pe o perioadă lungă de timp, a activității sau pot cauza și alte daune serioase, precum pierderea informațiilor prețioase și deteriorarea hardware-ului și software-ului, astfel înregistrându-se o interferență malefică serioasă în procesul decizional. Soluții viabile la atacurile *spam* încă nu au fost identificate pe parcursul a mai bine de 10 ani de când există acest tip de act perturbator în spațiul virtual. Neconținând obligatoriu și viruși electronici, *spam*-urile publicitare sau învechite și neactuale ca informație operativă, de exemplu, pot, de asemenea, constitui un impediment serios în calea comunicării sociale și politice eficiente, în cadrul procesului de elaborare, adoptare și executare a deciziei, căci spațiul virtual tot mai mult devine unul important și ca mediu comunicațional, în plan social și politic, iar „reziduurile electronice virtuale” dezorientează actorii sociali și scad din eficiența interacțiunii acestora. Problema pirateriei electronice și virtuale preocupă demult autoritățile, mai ales pe cele care au drept obiectiv protecția proprietății intelectuale. Republica Moldova, în acest sens, precum multe dintre statele sud-est europene postcomuniste și din C.S.I., reprezintă un focar de instabilitate și îngrijorare în virtutea ineficienței sistemului juridic. Și această stare de fapt se perpetuează în timp, în pofida progresului internațional în acest domeniu. Pirateria electronică și virtuală, pe lângă lezarea intereselor și drepturilor individuale ale cetățenilor, poate aduce prejudicii importante întregii societăți, statului, atât ca imagine negativă în exterior, cât și prin anihilarea și eliminarea din circuit a acelei categorii sociale creative care are menirea să furnizeze societății rațiunea și *know-how*-ul progresului.

În ceea ce privește actualitatea problemei expansiunii terorismului destabilizator pentru întreaga societate din Republica Moldova, trebuie să subliniem că statul nostru se confruntă deja de mai bine de două decenii

cu problema separatismului transnistrean, care reprezintă un caz clasic de terorism entropic finanțat și sprijinit din exterior, pentru a dezorganiza situația internă, pentru a șantaja factorii de decizie, a teroriza opinia publică, demoralizând-o. În prezent, Republica Moldova „găzduiește” și multe filiale ale organizațiilor criminale și teroriste internaționale, în ciuda eforturilor autorităților de drept de a monitoriza situația din regiune și din interiorul Republicii Moldova. Aceste structuri criminale sunt interesate, în primul rând, de traficul drogurilor, a „cărnii vii” în vederea exploatării sexuale a persoanelor, a materialelor explozibile și a armamentului, actualmente aceste forme de terorism intern din Republica Moldova fiind cele mai profitabile tipuri de business criminal, în țara noastră găsim și adăpost multe persoane căutate pentru săvârșirea de crime cu precădere în spațiul postsovietic slab securizat. Proporții mari capătă și criminalitatea la scară largă în scopuri material-economice, precum evaziunea fiscală, corupția la diferite niveluri ale administrației de stat din Republica Moldova, favorizat mai ales din și prin teritoriul Transnistriei. Separatismul, terorismul entropic, criminalitatea internă și cea internațională aduc Republicii Moldova prejudicii enorme, fapt care se confirmă prin starea economică deplorabilă a țării, emigrația masivă a forței de muncă și populației din Republica Moldova pe parcursul a două decenii, PIB-ul care s-a redus în 25 de ani cu peste 100%.

În felul acesta, se evidențiază tendințele și trendurile care există în domeniul identificării, conceptualizării și comprehensiunii teoretice al fenomenului terorismului sub toate formele în care se manifestă acesta la etapa contemporană a dezvoltării societății și în contextul acelor probleme grave cu care se confruntă. Este indubitabil că terorismul se înscrie în ultimele decenii în categoria celor mai grave probleme ce amenință securitatea umană, problemă care în cazul nesoluționării la timp și a scăpării acesteia de sub controlul autorităților abilitate, este capabilă să amenințe chiar și existența viitoare a omului pe Terra. În condițiile date, aparatul bioetic poate fi aplicat pentru a identifica soluții viabile și de a controla acest fenomen al terorismu-

lui în limitele moralului și al relației etice armonioase cu mediul ambiental, cu condiția umană biopsihosocială, în perspectiva depășirii întregului complex de probleme globale, îmbogățindu-ne cu încă o experiență extremă. Escaladarea amenințării la adresa securității sub toate planurile, începând de la securitatea personală a fiecărui individ luat în parte, a comunităților și grupurilor umane până la securitatea globală a planetei Pământ, este determinată nemijlocit de creșterea gradului de vulnerabilitate a umanității, în general,

dar și a subiecților dreptului internațional luați în parte, a statelor lumii, instituțiilor și organizațiilor reprezentative pentru puterea în stat, a comunităților umane în cel mai larg sens al conceptului. Astfel, doar o reconsiderare a priorităților, metodelor și strategiilor de implementare a acestora în vederea atingerii unei dezvoltări sustenabile macrosociale pe termen lung poate fi acel obiectiv, prin atingerea căruia să se diminueze substanțial impactul terorismului asupra destinului omenirii.

BIBLIOGRAFIE

1. Ursul A., Rusandu I., Capcelea A. *Dezvoltarea durabilă: abordări metodologice și de operaționalizare*. Chișinău: Știința, 2009, 251 p.
2. Țirdea T. N. *Filosofie socială și sociocognitologie*. Chișinău, 2001, 169 p.
3. Суханов А. П. *Информация и человек*. – Москва: Сов. Россия, 1980, 203 с.
4. Цырдя Ф. Н. *Социальная информация. Философский очерк*. Кишинев: Штиинца, 1978, 143 с.
5. Спринчан С. Л. *Биоэтика, политика и стратегии выживания человечества в контексте модернизации социума*. În „Модернизация науки и общества: вызовы и ответы,” Материалы междунар. науч. конф. (Саранск, 10 мая 2011 г.), Саранск: ИП Афанасьев В. С., 2011, p. 259-264.
6. Ionescu V. *Veacul Terorismului*. În „Magazin Istoric,” București, ianuarie 2000, p. 45-50.
7. Shafritz J. M. *Dictionary of American Government and Politics*. Chicago; Illinois: The Dosey Press, 1988, 662 p.
8. Marinuță V. *Terorismul suicidal: aspecte teoretice și practice*. În revista „Akademos,” Chișinău, nr. 2 (25) 2012, p. 95-97.
9. Спринчан С. *Социополитические аспекты выживания человечества в контексте эколого- и биоэтической проблематики*. În „Environmental Ethics: the Power of Ethics for Sustainable Development.” Collective monograph / Eds. Nijolė Vasiljeviene, Agnė Jurčiukonytė. Vilnius: Mykolas Romeris University, 2010, p. 264-270.
10. Sartori G. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers, Inc., 1987, 542 p.
11. Sartori G. *Parties and Party System: A Framework for Analysis, vol. I*. Cambridge: University Press, 1976, 286 p.
12. Bogdanor V. *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. Oxford; New York: Blackwell Reference, 1991, 667 p.
13. Brucan S. *Îndreptar-dicționar de politologie*. București: Nemira, 1993, 301 p.
14. Ionescu V. *Veacul Terorismului*. În „Magazin Istoric,” București, ianuarie 2000, p. 45-50.
15. Buzan B. *Popoarele, statele și teama. (O agendă pentru studii de securitate internațională în epoca de după războiul rece)*. Chișinău: Cartier, 2000, 386 p.
16. Sprincean S. *Aspecte politice și bioetice ale problematicei biosecurității*. În „Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice,” Chișinău, nr. 3, 2010, p. 112-122.
17. Голубев В. *Некоторые проблемы борьбы с Интернет-преступностью*. Tendințele de Dezvoltare a Societății Informaționale. Chișinău: A.S.E.M., 2004, c. 69-70.

Prezentat: 24 ianuarie 2013.

E-mail: sprinceans@yahoo.com

Tribuna tânărului cercetător



Modele de dezvoltare a societății informaționale

Andrei GRUIA,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
 de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Information society theory (as part of postindustrial society theory) was developed in the 1970s, when many scientists concluded that modern development under culture, psychology, social work and economics are formed under the influence of technical and electronic means, and industrial process is not a crucial factor for the progress that has a significant impact on morals and values of society.

Noțiunea de „societate informațională” a apărut în mediul științific în anul 1960 în S.U.A. și Japonia, fiind strâns legată de dezvoltarea informaticii, ciberneticii și teoriilor informaționale de guvernare.

În aceste condiții, costurile activităților umane și ale produselor acesteia sunt definite nu prin cheltuielile forței de muncă, dar printr-o informație formalizată care a devenit o sursă de valoare adăugată. Informația a fost recunoscută ca resursă specifică ce nu reflectă majoritatea caracteristicilor tipice factorilor de producție tradiționale. Răspândirea informației a fost egalată cu apariția de sine stătătoare a acesteia, fapt ce exclude aplicarea față de acest fenomen a noțiunii de „epuizare,” iar consumul informației nu duce la epuizarea acesteia ca unei resurse de producție. În rezultatul analizei complexe, promotorii teoriei societății informaționale au ajuns la concluzia că „în economia contemporană raritatea resurselor este înlocuită cu prevalența acestora.”

Astfel, societatea informațională poate fi definită ca ***o formă nouă a societății contemporane, în care procesarea informației și a serviciilor informaționale (cu o infrastructură modernă informațională și de comunicații) contribuie la eficientizarea proceselor de guvernare, dezvoltarea social-economică, îmbunătățirea calității vieții cu incluziune socială, precum și la integrarea în mediul informațional global.*** Această abordare va contribui la determinarea priorităților fundamentale ale unui model nou de societate, bazat pe informații și pe inovații.

Modelul de dezvoltare a societății informaționale este o descriere teoretică generalizată a proceselor și evenimentelor de trecere de la un nivel de organizare și funcționare a societății informaționale la altul, permițând identificarea dependențelor funcționale ale subiecților implicați și a tendințelor majore ale dezvoltării societății informaționale. Modelul de dezvoltare este unul multilateral, cu mai multe niveluri și etape, ce asigură modificările calitative structurale și formale ale societății informaționale. Caracteristicile de bază ale dezvoltării sunt: caracterul calitativ al schimbărilor, ireversibilitatea și directivitatea lor.

Reieșind din experiența diferitelor țări, modelul de dezvoltare a societății informaționale depinde de specificul dezvoltării istorice a țării, politica social-economică, divizarea funcțiilor între instituțiile de stat, comerciale și cele sociale, de politici publice cu privire la societatea informațională, specificul sistemului legislativ, culturii naționale și a mentalității în general.

Pot fi evidențiate următoarele modele de dezvoltare a societății informaționale: *modelul american, modelul european și modelul asiatic.*

Modelul american de dezvoltare a societății informaționale depinde de modelul general al dezvoltării social-economice a S.U.A., în care funcțiile statului sunt limitate, iar activitatea persoanelor fizice și persoanelor juridice private este o prioritate majoră. Conform acestei abordări, toate instrumentele ce țin de societatea informațională tre-

buie să fie concentrate în sectorul privat, cu liberalizarea totală a pieței T.I.C. Concomitent, o atenție sporită este acordată dezvoltării canalelor „magistrale” informaționale, orientării lor sociale, precum  i asigurării serviciilor universale. Aceste canale au un rol important atunci, când politica de liberalizare este axată, în primul r nd, pe calitatea serviciilor  i pe mic orarea prețurilor pentru mediul de afaceri, dar nu pentru popula ie. Astfel, autorit ile publice ale S.U.A. au stabilit în calitate de prioritate dezvoltarea rețelilor de comunicații, în baza cărora este dezvoltată sfera serviciilor T.I.C., prioritate fiind serviciile de divertisment.

Modelul european de dezvoltare a societ tii informaționale reflectă căutarea dinamică a echilibrului între controlul din partea statului  i regulile pieței. Acest echilibru poate fi schimbat în funcție de situația creată  i de schimbările politice  i economice. Astfel de abordare în privin a rolului statului în dezvoltarea societ tii informaționale a fost reflectată în Directiva U.E. din 1993, în care a fost stabilită necesitatea asigurării echilibrului între orientarea de piața  i cea socială. Totodată, Uniunea Europeană acordă o atenție sporită problemelor ce  in de privatizare  i de liberalizare ale pieței T.I.C. Ca prioritate,  rile Uniunii Europene consideră necesar de promovat sfera serviciilor, cu excepția Marii Britanii  i Fran ei, unde este stabilită necesitatea dezvoltării rețelilor T.I.C. ca factor al promovării serviciilor. Toate  rile U.E. reflectă în documentele de politici dezvoltarea serviciilor universale pentru a diminua discrepan a informațională.

Modelul asiatic de dezvoltare a societ tii informaționale se bazează pe valorile specifice (inclusiv culturale  i filozofice)  n privin a industrializării, informatizării  i dezvoltării sociale. Acest model reflectă colaborarea sectorului public cu sectorul privat pe principii de „coexisten a”  i de „prosperare comună” (parteneriatul public-privat).  n cadrul modelului asiatic pot fi evidențiate următoarele  ri: Japonia, Singapore, Coreea de Sud, Taiwan, Hong Kong, China  i India.

 n Japonia, performan ele în dezvoltarea societ tii informaționale se datorează inves-

ti iilor considerabile în cercetări tehnico-științifice, prioritatea T.I.C.  n soluționarea problemelor social-economice de dezvoltare a ării. Obiectivele sectorului T.I.C.  n Japonia sunt: dezvoltarea rețelilor de comunicații, elaborarea dispozitivelor  i tehnologiilor informaționale, dezvoltarea produselor program  i serviciilor informaționale, pregătirea cadrelor pentru sectorul T.I.C.

 n cadrul dezvoltării informaționale a „tigrilor din Asia” (Singapore, Coreea de Sud, Taiwan  i Hong Kong) statul participă activ în procesul decizional investițional  i în dezvoltarea infrastructurii na ionale T.I.C., promov nd acordarea accesului la resursele  i serviciile informaționale.

China devine unul dintre centrele mondiale de dezvoltare a tehnologiilor noi ca rezultat al investițiilor de stat în sfera cercetărilor tehnico-științifice, pregătirea speciali tilor pentru sectorul T.I.C., atragerea investițiilor străine  i dezvoltarea industriei na ionale.

India se caracterizează printr-un model intermediar de dezvoltare.  ntreprinderile de stat nu sunt privatizate, iar Guvernul consideră resursele umane capitalul principal în dezvoltarea societ tii informaționale. Ca exemplu, pe piața internațională programatorii indieni sunt considera i unii dintre cei mai califica i. Totodată, populația ării r m ne a fi una săracă, fapt pentru care beneficierea de servicii T.I.C. este foarte scăzută. Astfel, India se caracterizează prin dezvoltarea informațională segmentară.

 in nd cont de faptul că integrarea europeană este o prioritate de dezvoltare a Moldovei, este oportun să fie ales **modelul european de dezvoltare a societ tii informaționale**. De menționat, că dezvoltarea societ tii informaționale trebuie să fie bazată pe un model general de dezvoltare a Moldovei în calitate de stat de drept  i democratic, în condițiile art. 1 al Constituției.

Pentru a asigura realizarea cu succes a modelului de dezvoltare a societ tii informaționale  i pentru promovarea schimbărilor semnificative la nivel strategic, sunt necesare eforturile comune ale autorit ilor publice, mediului de afaceri  i ale societ tii în general.

BIBLIOGRAFIE

1. Delphi Group. *Rețea globală: revoluția tăcută*, aprilie 2002.
2. <www.unpan.org>, rețeaua administrației publice a Națiunilor Unite.
3. *Planul de acțiune: e-guvernarea pentru dezvoltare. O discuție scrisă*. Conferința internațională despre e-guvernare pentru dezvoltare, Palermo, Italia, 10-11 aprilie 2002.
4. *Securitate, politici-cadru, strategii e-guvernare și ghid*. Biroul e-envoy din Marea Britanie, BS 7799, Institutul standardelor britanice și introducere în tehnologia publică – cheie și infrastructura federală P.K.I. (SP 800-32) de NIST din S.U.A.
5. *Control Objectives for Information and Related Technologies (C.O.B.I.T. 4.0)*. Information Systems Audit and Control Association <www.isaca.org>.
6. *Risk Management Standard*. The Institute of Risk Management <www.theirm.org>.
7. *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*. The Committee of Sponsoring Organization for Treadway Commission <<http://www.coso.org/publications.htm>>.
8. Guy Hermet, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Armand Colin, Paris, 2000.
9. Grecu M., Decuseară I., Taragan R., *Guvernarea electronică în Republica Moldova în contextul integrării europene*. Chișinău, 2005.
10. Michel Senellart, *Artele guvernării. De la conceptul de regim medieval la cel de guvernare*. Editura Meridiane, București, 1998.
11. Modulul *Societatea Informațională și Guvernarea Electronică*, Manual de instruire a funcționarului public. Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, 2006.
12. *The State of the Internet*, vol. 4, no. 1, 1st Quarter, 2011 Report, Akamai.
13. *Citizen Report Cards*, Institutul de Politici Publice și Consulting Magenta, 2011.
14. *I.R.I. Baltic Surveys*. The Gallup Organization, 2011.
15. *U.N. Global E-Government Survey*, 2010.

Prezentat: 16 noiembrie 2012.

E-mail: andrei.gruia@border.gov.md

Мультикультурализм как технология социально-политической регуляции современного гетерогенного общества

Дмитрий ВОВК,
*аспирант кафедры политических наук
Южно-Украинского национального педагогического университета
имени К. Д. Ушинского, г. Одесса, Украина*

SUMMARY

Multiculturalism was examined as a form of socio-political technology, the aim of which is solving the problem of multinational society. In the article is defined the variety of multicultural projects on the national models` level. There are demonstrated special features of using multiculturalism as an ideology of forming multicultural state.

Key words: *multiculturalism, multinational society, political management, minorities.*

Актуальность исследования мультикультурализма, как технологии социально-политической регуляции, обусловлена необходимостью организации в политическом поле диалога разных культурных традиций в рамках национальных образований.

Разработка данной научной проблемы носит междисциплинарный характер и представлена работами таких известных ученых, как Б. Барри, Н. Гавриленко, Б. Кагарлицкий, У. Кимличка, Ч. Кукатас, В. Малахов, Д. Ролз, Г. Терборн, В. Тишков, Ч. Тейлор, Г. Филимонов, Ю. Хабермас, С. Цатурян, З. Чертин и др.

Цель статьи – проанализировать формы политической регуляции в гетерогенных обществах, выделить определенные социальные технологии, которые направлены на решение социально-политических проблем, связанных с вопросами культурной, этнической, расовой и религиозной разнородностями государств.

Известной идеологической моделью преодоления культурно-этнических расхождений является ассимиляция – интеграция – мультикультурализм. Особенность последней составной состоит в его политической управляемости,

которая делает его инструментом политического менеджмента.

Одна из отличительных характеристик мультикультурного общества – отрицание иерархии культуры, культурного распределения на центр и периферию, примат горизонтальных связей над вертикальными. Все это сближает мультикультурализм с практикой постмодерных обществ. Но реализация мультикультурных проектов на уровне национальной модели имеет определенное своеобразие в понимании приоритетных заданий и форм их реализации.

Так, как известно, для двух стран – Канады и Австралии – поворот к мультикультурности стал частью радикальных изменений в формировании национальной идеи, а именно – реструктурирование национальной истории, которая начинается непосредственно на поприщах собственных континентов, обеспечивая независимость от влияния Европы и Великой Британии. Следовательно, включение автохтонного населения в состав национального целого наряду с другими меньшинствами положило начало политики мультикультурализма, который выступил принципом организации

общегосударственного, национального пространства.

В 1971 г. правительство Канады провозгласило государство мультикультурным обществом. На следующий год были созданы *Директорат* и *Министерство по делам мультикультурности* и на протяжении почти трех десятилетий в состав федерального кабинета входил министр, который официально отвечал за решение мультикультурной проблемы. Принципы культурной политики провозглашались в *Декларации прав и свобод* и юридически закреплялись в *Акте о мультикультурализме* (1988), благодаря чему он стал главным фактором самоопределения в Канаде.

Аналогичные процессы наблюдались и в Австралии, в которой политика мультикультурности начала формироваться в 70-е годы XX-го столетия как антидискриминационная относительно аборигенного населения. В 80-е годы при правительстве был создан департамент по мультикультурности, а в 1989 г. – провозглашена *Национальная программа в поддержку мультикультурной Австралии*.

Принятие мультикультурализма в качестве официальной политики государства означает, что оно принимает на себя обязательство по созданию одинаковых условий развития для всех культурных и социальных сегментов общества. В то же время поддержка правительствами Канады и Австралии мультикультурализма как принципа национального развития не исключало дискуссий относительно его действенности и целесообразности, особенно в периоды экономических спадов, когда поток иммигрантов из кризисных стран значительно возрастает и затрудняет восприятие национального единства. Возникающие такого рода трудности привели к тому, что в 90-х годах прошлого века классическая мультикультурная политика в Австралии и Канаде в известной мере исчерпала себя, уступив позиции «американскому» варианту мультикультурности.

Американский мультикультурализм

не был принят в качестве официальной политики, приобретая черты «протестной», «воинственной» идеологии меньшинства и став социальным движением иммигрантов, борющихся за свои права. Наиболее острыми вопросами стали требования этнической квоты, мультикультурной образовательной программы, правовой защиты и т. д.

Наиболее популярной является теория «культурного плюрализма», которая оформилась благодаря концепции Хораса Каллена, провозгласившего в 1915 г. в серии своих статей американское общество «федерацией культуры», в которой не нужно ожидать от иммигрантов отказа от собственной культуры и идентичности как условия включения в американское общество. [1]

Другая модель национальной идентичности в США получила название «томатного супа», она предусматривала культурную ассимиляцию иммигрантов в среде англосакской культуры, которая принадлежала первой мигрантской волне. «Англо-конформистская модель», по словам С. Хантингтона, имела успех до 60-х годов прошлого столетия. [2, с. 178] Американские исследования в 70-х годах рассматривали проблему интегрирования мигрантов в контексте «ассимиляции» и «аккультурации».

Если Америку представляли как космополитическую федерацию колоний и иностранных культур, создающую из них транснациональную систему, то Европа, напротив, смогла сохранить национальные ядра, несмотря на значительные переселенческие потоки.

В начале 60-х годов Европа превратилась в континент, охваченный сетью иммиграции. Этот процесс постепенно нарастал и достиг апогея в начале 90-х годов прошлого столетия. За короткое время Западная Европа стала такой же, как и полиэтнический Новый мир.

Таким образом, в 80-е годы мультикультурализм вошел в политическую практику большинства европейских стран. В контексте европейского подхода, по мнению К. Шамбер и М.

Джуварли, мультикультурализм (за исключением Швейцарии) является не политическим решением, а политической реальностью, в основе которой не было стремления создать многонациональные государства [3, с. 142]. Следовательно, культурная гетерогенизация является, скорее, следствием обстоятельств, а не национальной политики. Так, большинство стран Европы и Америки не ставили целью создания поликультурного общества, но недостаток трудовых ресурсов, начиная со второй половины XX столетия, и желание поддержать определенный социально-экономический уровень развития страны привели к привлечению значительного количества мигрантов (Германия). Притоку иммигрантов способствовал и процесс распада колониальной империи, и неопределенный статус граждан колоний (Великобритания, Франция), а также экономическая привлекательность «Нового мира» и провозглашенные принципы «свободы» и «равенства» (США, Канада).

Поликультурному обществу необходима общая стратегия, направленная на нейтрализацию противоречий, которые возникают в разнородном социуме. В течение двух прошлых столетий национальные государства были вынуждены искать адекватные ответы на социально-экономические и политические вызовы, что спровоцировало масштабное наступление на национальные культуры государств, которые в создавшейся ситуации нуждались в разработке новых, эффективных технологий социально-политической регуляции.

Исторически первой политической программой стала культурная и социальная ассимиляция. Ее реализация должна была привести к максимально возможной унификации, отказу от культурного компонента идентичности. Такая политика широко известна как в исторической ретроспективе, так и на современном этапе.

Так, одной из разновидностей ассимиляционного типа политики было противодействие компактному поселению

и содействие дисперсии группы в пределах государственной территории. Этот тип наиболее полно научно проанализирован А. Сове и Г. Дебре в работе «Французы для Франции» (1946 г.), в которой отмечалось, что только дисперсное расселение иммигрантов под жестким присмотром может создать условия для ассимиляции. [4] В то же время, французская концепция публичного образования вызывает негативную реакцию, а многоязычность фактически подрывает французское представление о нации, как сообщество, которое имеет общий язык.

Следует подчеркнуть, что европейские страны, за исключением Франции, не рассматривали ассимиляцию мигрантов, как перспективу развития.

Особую популярность в Европе получила так называемая интеграционная модель. Интеграция предусматривает содействие выполнению активной общественной роли иммигрантами, но не препятствует сохранению культурного своеобразия. Принятие интеграционной модели государством означает, что оно несет ответственность за создание условий для национальных меньшинств и групп мигрантов.

Продолжающиеся дискуссии в Европе по поводу целесообразности мультикультурной политики сводится к противопоставлению национального государства и мультикультурного общества. Мультикультурализм ориентирован на развитие и сохранение в отдельной стране и в мире культурных отличий и признает права за коллективными субъектами стать «вызовом для культурной гегемонии национальных государств».

Мультикультурная политика в той или иной форме («мягкой» или «жесткой») проводилась в жизнь почти во всех европейских странах на протяжении трех последних десятилетий.

В 1989 г. во Франкфурте-на-Майне, одном из самых полиэтнических мест Европы, был создан *Отдел по мультикультурным вопросам*. С середины 70-х годов к проблеме мультикультурного общества обратилась Швейцария, которая

стала рассматривать население как «дефицитный ресурс». Была сформирована национальная комиссия по делам иностранцев. А с 2000 года интеграция мигрантов стала рассматриваться как одно из первоочередных задач государства.

Пример воплощения модели «жесткого мультикультурализма» представляла Великобритания, которая внедряла широкую систему мероприятий по поддержке национальных меньшинств с целью сохранения ими самобытности, культуры, традиций и обычаев. Адептом мультикультурной идеологии в Великобритании стала Лейбористская партия, которая в течение нескольких десятилетий последовательно отстаивала мультикультурализм как принцип, на котором должно основываться постнациональное и постколониальное британское общество.

Важно отметить, что в странах, где мультикультурализм стал официальной политической программой, достигнут определенный положительный результат. Так, рост иммиграционного потока вынудил шведское правительство отказаться от политики ассимиляции в интересах мультикультурализма. В 1975 г. состоялось утверждение мультикультурализма в качестве официальной политической стратегии, которая базировалась на трех принципах – «равенстве», «свободе выбора», «партнерстве». Реализация мультикультурной стратегии здесь началась с решения вопроса о представительстве интересов меньшинств в 1976 г. Согласно этой стратегии, в Швеции относятся к культурным отличиям не как к самой ценности, которую стоит сохранить, а как к реальности, которую нельзя избежать. Важно, что в Швеции, как в Канаде и Австралии, ведущими направлениями мультикультурной стратегии стали языковая и образовательная политики.

Реализация мультикультурных проектов предусматривала предоставление равных возможностей для мигрантов, не требуя признания норм и стандартов поведения в стране эмиграции. В реальной жизни, с одной стороны,

состоялось «выхолащивание» идей мультикультурализма, что отразилось в акцентировании отличий в противовес защиты прав меньшинств на политическую самореализацию и социально-экономическое равенство, в актуализации «инаковости» культуры, которая привела к коммерциализации этничности. С другой стороны, «мультикультурализм» привел во многих странах к геттоизации этнических обществ, фрагментации социальной структуры европейских государств, к формированию системы этнических и конфессиональных диаспор, созданию «параллельных обществ». В результате экспансия мигрантов из других цивилизационных центров стала видеться как угроза собственной идентичности. И потому с середины 80-х годов Совет Европы стал способствовать осуществлению образовательных проектов, которые больше не рассматривались как мульти- или же как транскультурные, а вместо этого попытались создать «межкультурное образование», которое акцентирует внимание на «взаимодействии», а не на параллельном существовании разных культур.

В последнее десятилетие европейские страны в своем большинстве отказываются от идеи воплощения «государственного мультикультурализма», который консервирует патриархальность и традиционную общину. Многие исследователи заговорили о «кризисе мультикультурализма» в Европе, подразумевая под ним то состояние, при котором государство и общество представлены в виде разрозненных сообществ, которые не сотрудничают и не идентифицируют себя как единое целое.

Консервативная партия Великобритании видит альтернативу в идее отказа государства от поддержки социальных программ, ориентированных на интеграцию мигрантов, и в активизации деятельности местных общин, которые продвигает «базовые британские ценности». [5] В Германии сторонники консервативной силы акцентированы на теории «базовой культуры». Один из

авторов, известный немецкий философ **Басс Туби**, отмечает, что в любой стране есть культура, которая формировалась веками, как отношения между людьми и обществом. Несмотря на то, что в Германии выросло поколение иммигрантов, доминирующей политической концепцией остается представление о Германии, как стране для немцев, о чем откровенно в 2004 г. заявила Ангела Меркель, оповестившая мир о «крахе политики мультикультурализма». А традиционный принцип определения гражданства – этнический – «право крови» остается актуальным. В 2012 г. эта проблема в Германии приобрела скандальный характер в связи с выходом книги Тело Сарацина «Германия – самоликвидация».

Поскольку мультикультурализм включает в себя признание коллективных прав и внимание к коллективным возможностям, то возникло напряжение с концептами относительно места индивида и индивидуальности. Если в основе традиционного западноевропейского общества либеральной идеологии лежала идея защиты равных прав индивидов – граждан, то мультикультурализм

распространяет это право на коллективы индивидов. Поэтому в определенном смысле мультикультурализм – это равноправие ценностей в условиях глобализации. Следовательно, если раньше потенциальную угрозу видели в том, что иммигранты лишают коренное население рабочих мест, то теперь речь идет об угрозе либеральным ценностям западной демократии. Парадокс заключается в формулировке противоположных требований: если меньшинства требуют позитивной дискриминации, то титульные или «доминирующие» группы – закрепления в законодательстве режима привилегий для этих культурных групп.

Следовательно, мультикультурализм как технология социально-политической регуляции современного гетерогенного общества существует в форме политической стратегии, которая воспринимается как политическое реагирование и попытка адекватного ответа на социально-экономические и культурно-политические вызовы, которые угрожают стабильности системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Терборн Г. *Мультикультурные общества* / Социологическое обозрение, 2001. Том 1, № 1, с. 50-67.
2. Хантингтон С. Кто мы? *Вызовы американской идентичности* [Пер. с англ. А. Башкирова]. – Москва: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзиткнига», 2004, 206 с.
3. Шамбер К. *Миграционная политика Европы как фактор ее цивилизационного будущего*. / К. Шамбер, М. Джуварлы / Вестник В.Э.Г.У., 2011. № 1(51), с. 140-146.
4. Раттансі А. *Від мультикультуралізму – до інтеркультуралізму*. [Переклад А. Маклакова]. – <<http://dialogs.org.ua/ru/cross/page25865.html>>
5. Carl R. *Islamists in the «rainbow» coalition*. – New York: Society, 2008. Vol. 45, no. 2, p. 181-190.

Prezentat: 10 decembrie 2012.

E-mail: pnpu_politolog2010@mail.ru

Rolul planificării strategice în marketingul serviciilor publice

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

SUMMARY

The article refers to the impediments faced by marketing science to penetrate the public sector especially in the process of public services. The problems like changed ambient where the public administrative authorities are engaged to satisfy the public needs, a lower grade of personnel motivation, limited budget, large contact with the clients and fluctuant character demand's, requires marketing intervention in the administrative science. So, in this context, the marketing science comes like a rescue solution for public administrative authorities. The future of public administration will have to be redefined in present-day society starting from the improvement of image for the public institution. The open-minded heads and honest attitude for solving the citizen's problems is the key with which the public institution unlocks the door of success within the society it belongs to. Concluding, the present research explains us what is this a strategic planning process for administrative and commercial-industrial public services and how can we improve the performing of public services with the strategic planning.

Introducere. Mediul organizațiilor publice a devenit din ce în ce mai instabil pe parcursul ultimilor ani și, în plus, din ce în ce mai interconectat față de alte medii. Astfel, orice schimbare poate avea un ecou neașteptat și, adeseori, haotic sau chiar periculos în întreaga societate. Perpetuarea perindării intense a problemelor de natură administrativă, mediile tot mai nesigure în care activează acestea, lipsa soluțiilor adecvate la situațiile în care resursele sunt tot mai austere în raport cu noile așteptări ale populației, schimbările demografice neuniforme, formularea și implementarea echivocă a strategiilor, precum și noile roluri jucate de organizațiile publice constituie puncte de reper pentru actualitatea prezentului articol. Nesiguranța mediilor în care activează autoritățile administrației publice necesită un triplu răspuns din partea acestora, care să contribuie la regândirea strategiilor funcționale, transformarea viziunilor în strategii eficiente pentru a face față circumstanțelor schimbătoare și dezvoltarea condițiilor de bază pentru fundamentarea adoptării și implementării strategiilor.

Importanța procesului de planificare stra-

tegică de marketing se accentuează în măsura în care atât noile tendințe, care se manifestă în zonele dezvoltate ale lumii, cât și pe plan mondial, sunt de natură să genereze multiple și profunde schimbări în viața societății. În acest context, conducerea autorităților publice administrative trebuie să facă față incertitudinilor viitorului și să găsească modalitățile cele mai adecvate de racordare la noile evoluții. Aceasta necesită decizii strategice. Actualitatea subiectului investigat derivă și din Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014” cu referire la prioritățile acestuia pentru perioada cercetată, în care una dintre prioritățile de bază este combaterea sărăciei și sporirea calității serviciilor publice. [1, p. 8] Astfel, garantarea unor servicii publice decente pentru cetățeni constituie un obiectiv important pentru societatea noastră. Subsecvent, este imperativă efectuarea unei analize ample a serviciilor publice prestate de autoritățile administrației publice centrale, identificarea serviciilor publice cu impact maxim asupra păturilor vulnerabile și asupra agenților eco-

nomici, precum  i elaborarea  i implementarea unui program de reformare complexă a serviciilor.

Sporirea calitătii serviciilor nu poate fi realizată in afara unui cadru gnoseologic administrativ, care să presupună studierea  i analiza cognitivă  i empirică a fenomenelor ce constituie *servicii publice*. Oportunitatea subiectului abordat decurge  i din viteza de transformare  i progresare a societăţii in care convieţuim, in general,  i a mediului in care  i desf soar  activitatea administraţia publică, in special. Toate aceste demersuri epistemologice administrative intruhideaz  inerent procesul de planificare strategică a marketingului serviciilor publice. Asigurarea revirimentului serviciilor publice, in contextul aspiraţiilor noastre europene, nu poate fi realizat decât prin prisma procesului de cercetare a fenomenului de planificare strategică a marketingului serviciilor publice, care reprezintă un deziderat ce trebuie realizat in cel mai scurt timp posibil, atât de guvernare, pe de o parte, c t  i de societatea civilă, pe de alta.

Rolul planificării strategice in marketingul serviciilor publice. Modelul tradiţional de administraţie publică a fost criticat pentru concentrarea prea mare pe elementele interne ale organizaţiei şi pentru perspectiva activităţilor pe termen scurt. [7, p. 76] Odată cu apariţia noului management public, aceste disfuncţionalităţi au fost atenuate, iar sectorul public a devenit mai preocupat ca niciodată de strategiile pe termen lung. Perspectiva strategică ia in considerare organizaţia in raport cu mediul in care aceasta funcţionează, stabileşte scopuri clare pentru organizaţie  i indep rteaz  atenţia de la gestionarea operaţiilor de rutină spre strategii de modelare a viitorului organizaţiei. [17, p. 41] Preocuparea principală este aceea de a poziţiona organizaţia astfel, incât aceasta să facă faţă incertitudinii care caracterizează mediul său de activitate. Modelul tradiţional de administraţie publică era reticent la strategii pe termen lung şi atunci, c nd acestea erau elaborate, erau considerate politice. Preocupată foarte mult de procesul in sine, administraţia tradiţională nu con tientiza scopul procesului, motiv pentru care nici nu era capabilă să

optimizeze folosirea resurselor pentru atingerea eficientă a scopurilor. Strategiile pe termen lung trebuie in să să fie o preocupare a administraţiei, pentru că politicienii nu sunt neapărat in poziţia să dezvolte strategii pe termen lung, intruc t aceştia alternează la fiecare 4-5 ani  i au nevoie de rezultate imediate pentru a c ştiga capital electoral. Esenţa noului management public este de a avea rezultate. Locul strategiei in acest model este de a specifica rezultatele ce ar trebui să le aibă instituţia şi de a prevedea cum s-ar putea agrega anumite realizări in atingerea misiunii organizaţiei. Politicienii cer acum autorităţilor publice să ia in considerare implicaţiunile pe termen lung ale programelor  i politicilor, chiar dacă aceasta insemn  să se implice in chestiuni politice. Acest fapt este o recunoaştere a imposibilităţii separării *politicii* de *administrativ* – ideal al birocr ţiei tradiţionale. Fără strategie activităţile cotidiene ale organizaţiei nu duc nicăieri şi nu se cumulează in intr-un rezultat coerent. La modul ideal, fiecare activitate ar trebui să fie un pas spre atingerea unui obiectiv, iar fiecare obiectiv – un pas spre atingerea scopului general al organizaţiei. Popularitatea de care se bucură planificarea strategică in prezent, at t pentru organizaţiile din sectorul privat, c t  i pentru cele din sectorul public, este evidentă.

Realitatea economico-socială a Republicii Moldova indică numeroase probleme in domeniul serviciilor publice, care este determinat de un grad degringolat de satisfacţie al *cetăţenilor-clienţi*. Autorităţile administraţiei publice se confruntă cu un flux mare de clienţi, o rată mare de solicitări  i o continuă presiune socială. Consecinţa directă a acestei suprasolicitări rezidă in alocarea majorităţii resurselor disponibile, pentru desfăşurarea activităţilor curente  i mai puţin pentru dezvoltarea instituţională de lungă durată. Subsecvent, clienţii nu sunt satisfăcuţi de prestaţia funcţionarilor publici, decât in intr-o măsură, relativ mică. De asemenea, atmosfera din instituţiile publice, activitatea cu publicul  i ineficienţa funcţionarilor se regăsesc printre principalele nemulţumiri ale cetăţenilor. In acest context, apariţia serviciilor publice, precum şi creşterea graduală a rolului acestora in cadrul unei economii naţionale, au

constituit adevărate provocări pentru *știința marketingului*, în general, și a *științei administrației*, în special.

Reieșind din faptul că prestarea serviciilor în sectorul public este privită, mai degrabă, din perspectiva managementului implementat și mai puțin din perspectiva marketingului, este relevantă adevărata valoare a procesului de planificare strategică de marketing în domeniul serviciilor publice. Acele trei niveluri ale marketingului – *macromarketing*, *mezomarketing* și *micromarketing* – în domeniul public contribuie la instituționalizarea unui proces piramidal de coordonare și cooperare în domeniul decizional administrativ. [9, p. 63]

Sectorul terțiar, cel al serviciilor, este constituit dintr-o gamă variată de servicii publice, prestate cetățenilor de către autoritățile administrației publice. Din taxonomia serviciilor publice, cele mai importante sunt *serviciile administrative* și cele cu *caracter industrial comercial*. [6, p. 45] Deși efortul adopției marketingului în domeniul serviciilor publice este unul considerabil și, deseori, cu obstacole (influența mediului politic, resurse financiare reduse sau, chiar, inexistente, incompetența personalului de conducere și a celui operațional, dar și inexistența unor modalități adecvate de implementare a soluțiilor adoptate), rezultatul final este unul paradigmatic. Elementele, precum resursele financiare austere, personalul insuficient specializat, absența scopului lucrativ, prestarea serviciilor publice conform nevoilor sociale la nivelul întregii societăți generează, actualmente, existența unui proces de planificare strategică amorf în cadrul instituțiilor publice.

Fenomenul de planificare strategică în sfera publică din Republica Moldova este abia în faza incipientă de aplicare, de aceea, considerăm că acest proces ar trebui să fie studiat mai mult și analizat în cadrul autorităților administrației publice, prin prisma experienței internaționale. Procesul de planificare strategică este predestinat să faciliteze capacitatea organizațională și funcțională a unei organizații publice de a gândi și de a acționa strategic. Le poate ajuta să construiască bazându-se pe punctele lor forte și pro-

fitând de majoritatea posibilităților aparente, concomitent cu depășirea sau minimalizarea punctelor slabe și a riscurilor iminente pentru activitatea și existența acestora.

Astfel, prin implementarea marketingului și planificării strategice în cadrul autorităților administrației publice, acestea se vor adapta la realitățile economice și ale societății, corespunzând, în același timp, structurilor similare din cadrul țărilor Uniunii Europene. Acestea vor reacționa prompt și adecvat la schimbările externe și diversele interese, urmând ca imaginea autorităților publice să se îmbunătățească, iar serviciile publice să devină mult mai calitative și mai pertinente necesităților clienților. [13, p. 50, 56]

Procesul de planificare strategică de marketing reprezintă, de asemenea, acea activitate sistemică, care studiază și analizează toate elementele de influență directă și limitrofă a activității autorității prestatoare de servicii publice, pentru reducerea la minimum a riscurilor și amenințărilor care pot compromite, parțial sau total, procesul de adoptare și implementare a strategiei selectate.

Prin identificarea tacticilor și tehnicilor pertinente de implementare și control a strategiei adoptate, autoritatea publică va reuși să realizeze obiectivele prestabilite, care, de fapt, și constituie standardele calitative de măsurare a rezultatelor obținute.

În opinia cercetătorului **H. Mintzberg**, [17, p. 43] procesul de planificare strategică este considerat a fi indispensabil organizațiilor, pe motiv că organizațiile trebuie să planifice pentru a-și coordona activitățile, întrucât planurile și planificarea pot servi ca mecanisme importante pentru a reuni activitățile dispersate și a garanta că viitorul este corect înțeles și luat în considerare.

Conținutul procesului de planificare strategică de marketing în domeniul serviciilor publice. Planificarea strategică, reprezentând o activitate de tip bugetar, s-a răspândit rapid în perioada anilor '60 ai sec. XX, devenind o metodă solidă de management, ancorată în realitățile unui număr mare de întreprinderi, spre mijlocul anilor '70 ai aceluiași secol.

În literatura de specialitate s-au formulat numeroase definiții ale planificării strategice,

cele mai importante fiind enumerate în continuare. În viziunea lui **M. McDonald**, planificarea strategică reprezintă „...procesul prin care se formulează obiective și strategii pe termen lung, pentru întreaga companie sau pentru unitatea strategică de activitate, prin punerea în legătură a resurselor cu oportunitățile existente.” [16, p. 70] Pentru **Kenneth J. Cook** planificarea strategică sau planul strategic reprezintă „viziunea întreprinderii referitoare la poziția și rolul său în viitor.” [11, p. 12] **Ph. Kotler** menționează că „planificarea strategică reprezintă procesul managerial de stabilire și menținere a unei relații viabile între obiective, pregătirea angajaților și resursele unei organizații, pe de o parte, și conjunctura pieței, pe de altă parte.” [12, p. 103] Planificarea reprezintă una dintre funcțiile clasice ale managementului (analiză, planificare, implementare și control), în timp ce procesul planificării de marketing este perceput ca un demers, care ilustrează modul în care marketingul, ca funcție a întreprinderii, își asumă un rol de inițiator în conducerea organizației spre piață, consideră cercetătorul **M. Bruhn**. [8, p. 65]

M. McDonald explică mai profund ceea ce presupune planificarea de marketing și, anume, „utilizarea planificată a resurselor de marketing în vederea realizării obiectivelor de marketing.” [16, p. 13] Analogia dintre afaceri și armată este folosită pentru prima dată de **Socrate**, care a menționat că un general și un om de afaceri au în comun faptul că folosesc planuri de utilizare a resurselor pentru a-și îndeplini scopurile. Sarcinile planificării strategice sunt acelea ale pregătirii acțiunilor vitale ale întreprinderii, care vizează viitorul pe o perioadă îndelungată de timp, anticipând consecințele durabile pe care acesta le poate avea. Planificarea strategică dezvoltă capacitățile de adaptare și de rezistență ale întreprinderii, în condițiile unui mediu schimbător și, parțial, necunoscut.

În literatura de specialitate găsim două modalități în care întreprinderea publică poate să-și previzioneze viitorul. [17, p. 43] *Prima modalitate* face referință la activitățile de pregătire pentru evenimentele inevitabile ce vor avea loc, astfel sesizând elementele nedorite, ce se pot produce, sau controlând

ceea, ce poate fi controlat. Cea de-a *doua modalitate* prescrie organizațiilor imperativul de a planifica pentru a fi raționale, adică adaptarea la cerințele pieței și ale conjuncturii economice. Ca perspectivă, strategia privește în viitor, spre locul în care serviciile își întâlnesc *clienții-cetățeni*.

Planificarea strategică de marketing reprezintă un proces complex de stabilire și menținere a celei mai bune relații între obiectivele, pregătirea angajaților și resursele unei întreprinderi, pe de o parte, și *mixul* de marketing, raportat la conjunctura pieței, pe de alta.

Principalele avantaje ale planificării strategice de marketing rezidă în:

- creșterea nivelului de motivație managerială și sporirea cooperării interdepartamentale;

- stabilirea unor obiective de marketing realiste cu o probabilitate mai mare de realizare a obiectivelor generale, ce derivă din misiunea întreprinderii;

- coordonarea mai bună a activității întregului personal de-a lungul timpului;

- probabilitatea mai mare de identificare a evoluțiilor ulterioare ale piețelor și produselor;

- capacitatea sporită de a face față schimbărilor;

- alocarea mai eficientă a resurselor organizaționale, în funcție de oportunitățile pieței;

- asigurarea unui cadru optim pentru verificarea și coordonarea permanentă a activităților desfășurate.

Un alt aspect al planificării strategice ce trebuie explicat se referă la diferitele niveluri de decizie existente în cadrul unei întreprinderi. Procesul de planificare se poate realiza pe două niveluri: *nivelul strategic*, care indică „ce face” întreprinderea și *nivelul operațional*, care arată „cum trebuie făcut,” ținând cont de piața pe care întreprinderea își poate desfășura activitatea.

Conceptul planificării strategice de marketing în domeniul serviciilor publice este analizat prin prisma celor patru niveluri de implementare: [10, p. 40, 54, 90] *corporativ, divizionar, al unității strategice de afaceri și funcțional*.

În serviciile publice planificarea strategică *la nivel corporativ* se realizează în sfera guvernamentală, având drept etape: elaborarea misiunii Guvernului (parte componentă a programului de guvernare), denumirea *diviziilor*, adică a ministerelor, și acordarea fondurilor bugetare *diviziilor* stabilite în faza anterioară, în baza Legii bugetului de stat.

Planificarea *la nivelul divizionar* se identifică cu planificarea în cadrul fiecărui minister. De asemenea, ministerele au propria misiune și decid căror unități strategice de afaceri să aloce resurse financiare.

În cazul instituțiilor publice, *la nivelul unităților strategice de afaceri*, este optimă alegerea strategiei supremației prin costuri, deoarece acestea sunt constrânse să se încadreze în bugetul alocat și nu dispun de scop lucrativ. În schimb, autoritățile publice prestatoare de servicii publice cu caracter comercial-industrial se pot concentra pe celelalte tipuri de strategii, având în vedere că au o flexibilitate cu mult mai mare în privința gestionării bugetelor, selectarea segmentelor de clienți sau proiectarea serviciilor.

La nivelul flecarei unități strategice de activitate se vor elabora următoarele etape ale planificării strategice: definirea misiunii specifice unității strategice de activitate, analiza mediului extern, analiza mediului intern, formularea obiectivelor, formularea strategiilor, elaborarea programelor, implementarea și controlul.

La nivel funcțional, planificarea strategică de marketing cunoaște următoarele etape: segmentarea pieței, alegerea pieței țintă, poziționarea și alcătuirea mixului de marketing (produs, preț, activitate promoțională, distribuție sau plasament) corespunzător. Prețurile serviciilor publice nu vor depinde de volumul cererii sau poziționarea întreprinderii și a serviciilor pe piață. În plus, nivelul prețurilor serviciilor publice trebuie să fie acceptabil pentru toate categoriile de clienți, întrucât numeroase întreprinderi publice sunt finanțate în baza taxelor și impozitelor achitate de cetățeni către stat, cu atât mai mult și datorită necesității satisfacerii nevoilor sociale, în condiții de echitate și egalitate.

În ceea ce privește modul de abordare a politicii de promovare, se observă o diferen-

ță între întreprinderile de stat, care prestează servicii administrative, și cele care prestează servicii publice cu caracter comercial-industrial. În prima situație, de cele mai multe ori, ofertanții se bucură de situația de monopol sau de supremația pe piață, datorită aplicării unor prețuri mai mici (subvenționate de stat) și, de aceea, nu întrevăd necesitatea utilizării tehnicilor promoționale. În plus, o promovare intensă conduce la creșterea numărului de clienți și, astfel, la o gestiune mai dificilă a tuturor resurselor, care sunt limitate. Spre deosebire de firmele private, prestatorii de servicii publice nu-și măsoară succesul în termeni de profit financiar, ci în funcție de măsura în care au reușit să satisfacă interesul general al cetățenilor. De asemenea, obligația instituțiilor publice de a justifica orice tip de cheltuieli reprezintă un impediment în utilizarea anumitor tehnici promoționale. De aceea, se poate afirma că politica de promovare deține o cotă mai mare în întreprinderile de servicii publice de natură comercial-industrială. Cu toate acestea, statul mai degrabă inițiază numeroase campanii în vederea promovării unor comportamente, decât a unor servicii publice.

Datorită faptului că instituțiile publice nu vizează doar segmentele de piață profitabile, ci întreaga societate, mesajele transmise de acestea nu sunt puternic personalizate, existând riscul ca ele să nu fie apreciate corect, înțelese sau însușite de către receptori. De altfel, promovarea din domeniul serviciilor publice este în mare parte determinată de activitatea instituțiilor din administrația publică centrală și de mediul de marketing politico-legislativ. Totuși cel mai eficient mijloc de comunicare al întreprinderii publice, depășind sfera promoțională, este corpul său de funcționari publici, întrucât de aptitudinile, amabilitatea și profesionalismul acestora depinde imaginea organizației și modul de prestare a serviciilor publice.

Politica de distribuție în domeniul serviciilor publice are în vedere decizii cu privire la locul, modalitatea și intervalul de timp în care oferta poate fi accesată de către cetățeni și livrată efectiv. Modalitatea de prestare a serviciilor publice are în vedere două aspecte: *caracterul serviciului* (obligatoriu sau facultativ) și *gradul de interactivitate* al

cet teanului cu personalul din prima linie.

Cuno tin ele de marketing ale func ionarilor din compartimentul de marketing  i ale personalului de conducere, metodologia de organizare  i derulare a activităţilor din cadrul autorităţii, precum  i viziunea generală de marketing a managerului constituie factorii cei mai importanţi care pot afecta procesul de planificare strategică de marketing. Ca urmare, planificarea strategică de marketing trebuie înţeleasă ca un proces complex de creare  i dezvoltare a obiectivelor  i strategiilor de marketing, care intervin numai la nivelul funcțional, adică la nivelul activităţilor specifice din cadrul compartimentului de marketing al  ntreprinderii. Acest proces implică cunoa terea mediului în care  ntreprinderea  i desf oar  activitatea, identificarea oportunităţilor de dezvoltare  i implementarea strategiei elaborate.

 n 1980 **Olsen**  i **Eadie** elaborează un model de planificare strategică pentru sectorul public similar cu planificarea strategică a afacerii. Modelul etapizeaz  activităţile de planificare după cum urmează:

- formularea de către managementul executiv al organiza iei a misiunii  i a scopului;
- asigurarea cadrului în care se vor dezvolta strategiile;
- evaluarea mediului cu scopul de a identifica factorii în funcție de care trebuie formulate strategiile organiza iei;
- auditul intern, care inventariază  i evaluează atuurile  i slăbiciunile organiza iei;
- formularea, evaluarea  i selectarea strategiilor;
- implementarea  i controlul planului strategic. [14, p. 38]

J. B. Bryson elaborează, în anul 1988, propriul model de planificare strategică pentru sectorul public, care se constituie din următoarele etape:

- inițierea și acordul asupra unui proces de planificare strategică;
- identificarea mandatelor organiza iei în raport cu legea;
- clarificarea misiunii  i valorilor organiza iei; evaluarea mediului extern;
- evaluarea mediului intern;
- identificarea chestiunilor strategice cu care se confruntă organiza ia;

- formularea strategiilor de abordare a chestiunilor strategice;

- precum  i stabilirea unor viziuni eficiente asupra organiza iei pentru viitor. [15, p. 87]

Un model de planificare strategică pentru sectorul public este elaborat  i de către cercetătorii **Osborne**  i **Gaebler**, model ce reprezintă o prelucrare a modelului lui Bryson  i care cuprinde următoarele etape:

- analiza situației interne  i externe a organiza iei;
- diagnosticarea, adică identificarea problemelor esen iale cu care se confruntă organiza ia;
- definirea misiunii fundamentale a organiza iei; articularea scopurilor de bază ale organiza iei;
- crearea unei viziuni cum arată succesul;
- dezvoltarea unei strategii pentru realizarea viziunii  i scopurilor;
- stabilirea unor repere temporale, adică a unui orar;
- măsurarea  i evaluarea rezultatelor. [18, p. 82]

Studiind  i analiz nd literatura de specialitate în domeniul planificării strategice de marketing, putem sesiza faptul că sectorul public a preluat de la sectorul privat elementele științifice de marketing  i de planificare strategică, astfel încât putem menționa că diferen ele dintre cele două sectoare, vizavi de planificarea strategică de marketing, sunt nesemnificative, la nivel de metodologie de desf surare a procesului,  i semnificative, la nivel de teologie a procesului.

 n general, conform studiilor efectuate de speciali tii în domeniu, se consideră că procesul planificării strategice de marketing se constituie din anumite etape  i subetape succesive  i continue de derulare. [7, p. 78] *Prima etapă* reprezintă etapa de stabilire a viziunii strategice, care presupune parcurgerea următoarelor subetape de cercetare  i analiză: definirea misiunii întreprinderii, definirea domeniului de activitate, definirea unităţii strategice de activitate, precum  i fixarea obiectivelor generale ale  ntreprinderii. Cea de-a *doua etapă* reprezintă etapa analizei situației întreprinderii prin intermediul derulării următoarelor studii de cercetare: analiza mediului (auditul de marketing)  n

care întreprinderea își desfășoară activitatea, analiza S.W.O.T., pentru a identifica punctele forte, slabe, oportunitățile și amenințările întreprinderii, precum și stabilirea ipotezelor referitoare la componentele mediului de marketing. *A treia etapă* este etapa în care are loc procesul de formulare a strategiei de marketing cu desfășurarea următoarelor subetape: formularea obiectivelor speciale și a strategiilor de marketing, precum și stabilirea mixului de marketing. *Ultima etapă* a procesului de planificare strategică de marketing reprezintă etapa alocării resurselor, implementării și controlului activităților de marketing. Aceasta presupune executarea următoarelor activități: elaborarea programului de marketing, stabilirea bugetului, implementarea programului și controlul activității de marketing. Aceste etape cuprind, în general, răspunsurile la întrebările: „Ce dorim?”, „Unde ne aflăm acum?”, „Unde dorim să ajungem în viitor?”, „Cum putem ajunge acolo?”, „Disponem de resursele necesare pentru a ajunge acolo?”, „În ce termeni putem ajunge acolo?”, „Cine trebuie să fie implicat în acest proces?”, „Suntem capabili să ajungem acolo?”, „De ce resurse avem nevoie pentru a ajunge în punctul dorit?” ș. a.

Concluzii. Importul științei marketingului în organismul științei administrației, în special privind serviciile publice, constituie o intervenție științifică reușită, întrucât prin intermediul acesteia s-a realizat incrementarea

plusvalorii serviciilor publice și a încrederii sporite a cetățenilor față de acestea. Congruența dintre teleologia științei de marketing și scopul serviciilor publice contribuie esențial la satisfacerea deplină și eficientă a interesului general, precum și a celui particular al cetățenilor. În acest context, procesul de planificare strategică a marketingului serviciilor publice vine să ordoneze elementele de bază ale celor două științe interdependente – administrativă și marketingul – într-o ordine consecventă și coerentă de urmat, să le ajusteze la mediul intern și extern de coabitare a acestora, pentru obținerea sinergiei finale pe care cetățeanul de rând o așteaptă de foarte mult timp.

Astfel, procesul de planificare strategică de marketing în domeniul serviciilor publice constituie busola topografică, care direcționează politicile, strategiile, metodele, procesele, tehnicile și instrumentele de prestare a serviciilor publice. Adevărata artă de marketing constă în alegerea acelor strategii competitive, care vor conduce organizația spre succes. Fără o corelație adecvată și coerentă între strategie și tactică, rezultatul obținut va fi unul insuficient și cu mari devieri de performanță față de cel prestabilit. Primatul planificării strategice de marketing rezidă în capacitatea acesteia de a ajuta organizațiile publice să răspundă eficient și adecvat circumstanțelor schimbătoare cu care se confruntă.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „*Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014*,” p. 8.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr. 33 din 11 ianuarie 2007.
3. Dispoziția Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea metodologiei de elaborare a planurilor de dezvoltare instituțională a autorităților administrației publice centrale nr. 2-d din 23 ianuarie 2008, p. 5-7.
4. Ghid metodologic al Cancelariei de Stat a Guvernului Republicii Moldova cu privire la procesul decizional din 2009.
5. Ghidul Cancelariei de Stat a Guvernului Republicii Moldova cu privire la elaborarea planurilor de dezvoltare instituțională a autorităților administrației publice centrale din 26 ianuarie 2008, p. 6, 7.
6. Alexandru Ioan., Matei Lucica, *Servicii publice: abordare juridico-administrativă, management, marketing*. București: Ed. Economică, 2000, 205 p.

7. Bryson J. B. *Planificarea strategică pentru organizații publice și nonprofit*. Chișinău: Ed. Arc, 2002, 376 p.
8. Bruhn M., *Marketing – noțiuni de bază pentru studiu și practică*. București: Ed. Economică, 1999, 198 p.
9. Cetină I., *Marketing competitiv în domeniul serviciilor*. București: Ed. Teora, 2001, 104 p.
10. Kotler Ph., *Marketing în sectorul public*. București: Ed. Meteor Press, 2008, 304 p.
11. Kenneth J. Cook, *Planificarea strategică pentru întreprinderi mici*. București: Ed. Teora, 1998, 168 p.
12. Kotler Ph., *Managementul marketingului*. București: Ed. Teora, 2004, 1136 p.
13. Munteanu V., *Marketing public*. Iași: Ed. Sedcom Libris, 2006, 331 p.
14. Allmendinger P., Prior A., Raemaekers J., *Introduction to planning practice*. Great Britain: John Wiley&Sons Ltd., 2000, 439 p.
15. Drummond G., Ensor J., *Strategic Marketing, Planning and Control. Ed. a II-a*. London: Editura Butterworth Heinemann, 2002, 332 p.
16. McDonald, *Marketing Plans. 2-nd Edition*. London: Butterworth-Heinemann Ltd, Oxford, 1993, 250 p.
17. Mintzberg H., *The rise and fall of strategic planning*. New York: The Free Press, 1994, 458 p.
18. Hermel L., Romagni P., *Le marketing public*. Paris: Economica, 1990, 210 p.

Prezentat: 22 noiembrie 2012.

E-mail: soacbu77@yahoo.com

Посткоммунистическая трансформация стран Закавказья: партийный аспект

Константин ПАЛЬШКОВ,
аспирант кафедры политических наук
Южно-Украинского национального педагогического университета
имени К. Д. Ушинского, г. Одесса, Украина

SUMMARY

The article deals with certain problems of establishing a multiparty system which arose in Trans-Caucasian countries in a period of post communist transformation. An attempt has been made to identify similarities and specific features in the experience of countries of the region.

Key words: *transformation, multiparty system, party.*

Одной из первоочередных задач, реализация которой призвана способствовать развитию и утверждению демократических ценностей стран Закавказья после развала СССР, должна была стать формирование действенной многопартийности.

Спустя двадцатилетие со дня установления независимости Армении, Азербайджана и Грузии, можно утверждать, что всеми тремя странами продемонстрированы собственные неповторимые взгляды на пути становления национальных партийных систем.

Цель статьи состоит в выявлении общих и специфических признаков в процессе развития многопартийности стран Закавказья. Властные элиты стран СНГ оказываются более склонными к утверждению авторитарных режимов, нежели, например, соответствующие актеры в Центрально-Восточной Европе, чем непременно ослабляют многопартийность. По мнению автора статьи, состояние и развитие именно института политических партий является одним из наиболее показательных индикаторов трансформационных процессов, которые происходят в таких государствах.

Главным препятствием на пути становления политических институтов независимых государств Закавказья стала

череда межнациональных конфликтов, многие из которых и сегодня продолжают сотрясать страны региона. Между тем, не углубляясь в проблему взаимосвязи трагических событий и процесса государственного строительства в этих странах, достаточно учитывать собственно конфликтное происхождение многих политических идей и взглядов.

После учреждения в июне 1991 года должности президента, одним из важнейших вопросов на пути формирования политической системы **независимого армянского государства** стала проблема перераспределения полномочий по оси глава государства - парламент. Еще до принятия нового конституционного акта на замену «советскому», закон «О Верховном Совете Республики Армения» склонил чашу весов в сторону института президента. Подобное превосходство нашло отражение и в Конституции 1995 года, пока Основной закон не был изменен в ноябре 2005 года. Данными изменениями была предпринята попытка сбалансировать систему разделения властей, одновременно сделав более независимыми правительство, судебную власть и парламент, [1, с. 189-198] что не может не вызывать повышенного внимания к развитию политических партий Армении как главных субъектов парламентаризма.

Тем временем, существенное влияние на формирование партийной системы Армении, на наш взгляд, на начальном этапе независимости оказало решение Верховного Совета Армянской ССР 1991 года, имевшего в своем составе только коммунистов и представителей Армянского общенационального движения и сформированного, еще при советской власти. [2] Таким образом, несмотря на образование в течение этого времени в парламенте многочисленных депутатских фракций и групп, новые политические силы получили свой шанс найти собственное место в Национальном собрании независимой Армении лишь в 1995 году.

Более-менее структурированный вид, по нашему мнению, система приобрела в 2003 году. Именно по результатам избирательной кампании этого года, на первое место единолично закрепилась консервативная Республиканская партия Армении (РПА), впервые не попала в парламент Коммунистическая партия, укрепили свое положение центристская партия «Оринац Еркир» и националисты из Армянской революционной федерации Дашнакцутюн (ВРФД), поддержанные многочисленной армянской диаспорой. Однако, последние две партии оказались не готовыми к длительному удержанию обретенных позиций, которые они впоследствии уступили другим политическим силам и, прежде всего, правоцентристской «Прцветающей Армении», которая впервые участвуя, убедительно заняла второе место на парламентских выборах 2007 года и выстроила свои отношения с РПА на коалиционных началах.

Между тем, несмотря на видимую структурированность армянского парламента, следует отметить, что вместо достижения достойного уровня политической конкуренции, с середины 1990-х годов в Армении происходила маргинализация оппозиции, ее участие в политическом процессе и влияние на принятие соответствующих решений оказались минимизированными. Данный

тезис находит свое подтверждение в результатах избирательной парламентской кампании 2007 г., когда в Национальное собрание прошла лишь одна оппозиционная партия «Наследие», которая прогнозируемо осталась за бортом коалиции. Не в последнюю очередь виной этому красноречивый факт об отсутствии в посткоммунистической истории Армении прецедента, когда бы оппозиция консолидировалась и отправлялась на выборы более менее единым фронтом. Весомым объяснением отсутствия конструктива среди оппозиционных партий во время парламентских выборов является также и более привлекательная должность полномочного главы государства, в борьбе за которую оппозиция нашла в себе силы объединиться в преддверии выборов 2008 года. [1, с. 198-199]

Законодательным основанием для трансформации политической системы независимого **Азербайджана** на начальном этапе стал Конституционный акт «О государственной независимости Азербайджанской Республики», [3] положения которого определяли, в частности, организацию построения государственной власти и предусматривали право граждан на образование партий, отмечая, что они являются основным элементом политической деятельности. В силу, прежде всего, социально-экономического хаоса, овладевшего республикой, которая явно не была готова к обретению независимости, реализация большинства постулатов Конституционного акта оказалась трудно реализуемой. Тем не менее, строки документа о роли партий способствовали развитию этого важного института, когда, по примеру других постсоветских стран, многочисленные общественные объединения, появившиеся во второй половине 1980-х, эволюционировали в политические партии.

Роль главной оппозиционной политической силы впоследствии взял на себя Народный фронт Азербайджана (НФА), в рядах которого были собраны

представители общества разных политических взглядов и убеждений, но в общем передававшие негативные настроения граждан и, прежде всего, беспокойство карабахским конфликтом. Подобная организация выгодно отличала НФА от власти, которая к этому времени утратила связь с обществом и была не способной к диалогу.

В это же время продолжают массово регистрироваться политические партии, основой для образования многих из которых выступила карабахская проблема, разрешение которой приобрело идеологические черты и нашло отражение в программных документах таких организаций. Сама тенденция роста количества партий давала основания верить в перспективы демократии в Азербайджане, в частности, в развитие и укоренение многопартийности.

Между тем, на пути укрепления демократических институтов встала тяжелая и беспокойная ситуация в стране опосредованная, прежде всего, неудачами в Нагорном Карабахе. Неспособность первых президентов Азербайджана остановить кровопролитие способствовала возвращению во власть бывшего лидера республиканской организации КПСС – Гейдара Алиева.

Со своим возвращением опытный политик начал очищение государственных структур от представителей НФА, одновременно формируя собственную политическую силу, которой стала партия «Ени Азербайджан» (ЕА). Сформированная в том числе из бывшей номенклатуры, ЕА стремительно приобрела лидерский облик.

Уже по результатам выборов в Милли Меджлис 2005 года, ЕА получила тотальное преимущество в парламенте, разделив места лишь с пятью партиями – собственными спутниками, имитировавшими многопартийное сотрудничество с лидером нации, а также двумя истинно оппозиционными партиями, которые, правда, набрали лишь 12 мест из 124-х. [1, с. 151]

Первую ступень в партийной системе ЕА

уверенно занимает и сегодня с огромным отрывом, побеждая на выборах. И это при том, что управляемый азербайджанский парламент является не единственной опорой власти главы государства, поскольку по объему полномочий его вряд ли можно сравнить со всесильным институтом президентства, что нашло свое отражение в Конституции Азербайджанской Республики 1995 года. [4]

Крайне тесная связь президента, которым ныне является сын первого президента - Ильхам Алиев, с правящей партией наложила отпечаток и на представление о партийной системе Азербайджана в целом. Кроме правящей ЕА, контрастно выделяются провластные и оппозиционные партии, последние из которых можно разделить на конструктивные (например, Партия гражданской солидарности, партия «Ана Вэтэн») и радикальные. Оппозиционные партии, среди которых можно выделить «Мусават», Партию Народного фронта Азербайджана, Демократическую партию Азербайджана и полулегальную проиранскую Исламскую партию Азербайджана, сегодня и в ближайшей перспективе фактически не имеют шансов пробиться во власть в объеме достаточном для воплощения собственной политики. Участие последних усложняет также высокая степень государственного контроля над медийным пространством республики, деятельность которого в основном направлена на освещение работы государственного аппарата и, в первую очередь, главы государства.

Развитие движения массового протеста в последней из рассматриваемых в статье стран Закавказья, **Грузии**, берет свое начало со второй половины 1980-х годов. Первой организацией протестного характера, консолидировавшей в своих рядах часть разрозненных антикоммунистических течений и движений, стало «Общество Ильи Чавчавадзе». Несмотря на то, что массовое образование собственно политических партий началось позже, данное общество

и ряд структур, отколовшихся от него впоследствии можно идентифицировать как протопартийные структуры.

Применение крайне лояльного по отношению к скромным политическим силам закона во время парламентских выборов Грузии 1992 года, по результатам которых в парламент прошло более двух десятков партий и других объединений, стало почти воспроизведением первой демократической избирательной компании в польский Сейм. И только с выборов 1995 года, можно говорить о формировании партийной системы Грузии с теми признаками и особенностями, которые присущи ей и сегодня, а это, прежде всего, прямая связь правящей партии с президентом, когда первая существует для легитимизации президентских решений и выступает полностью зависимой от стабильности положения главы государства.

После выборов 1995 года лидерство взял социалистический и пропрезидентский Союз граждан Грузии (СГГ), членский состав которого, среди прочей элиты насчитывал достаточное количество представителей бывшей номенклатуры. Кроме СГГ, одновременно в парламент прошли провластная партия «Всегрузинский союз возрождения», ведомая абхазским лидером Асланом Абашидзе и полностью зависимая от стабильности своего лидера, а также единственная оппозиционная сила - Национально-демократическая партия Грузии. Выборы 1999 года общей картины не изменили - лидерство сохранил СГГ, теперь уже оппозиционный блок «Возрождение Грузии» занял второе место, а блок «Промышленность спасет Грузию» (ПСГ), едва преодолев проходной барьер, замкнул тройку сил, прошедших в парламент.

Стоит отметить, что два периода нахождения у власти СГГ следует воспринимать, прежде всего, как часть авторитарного режима президента Эдуарда Шеварднадзе, положение которого как главы государства упрочила Конституция, принятая в июле 1995

года, закрепившая президентскую форму правления. При Э. Шеварднадзе, властная элита активно использовала привилегированный статус, по своему усмотрению используя бюджетные средства и проводя приватизацию. Страну захлестнула тотальная коррупция, возникли противоречия между властью и обществом, игнорировались положения Конституции и демократические принципы. [5, с. 77-78]

Тем временем, результаты выборов в парламент 2004 года стали еще одним доказательством наличия в грузинской политике связи правящей партии с президентом. В этой парламентской гонке со сверх убедительным результатом победу одержала пропрезидентская партия нового главы государства Михаила Саакашвили – Национальное движение – демократы. В то же время, единственным оппозиционным объединением, прошедшим в парламент стал блок «Новые правые - Промышленники», состоявший из объединения «Новые правые» и ПСГ. Уверенное первое место пропрезидентское «Единое национальное движение» (ЕНД) удержало и по результатам выборов в парламент 2008 года, одним из видимых результатов работы которого следует признать принятие поправок к Конституции, согласно которым с 2013 года Грузия должна была перейти к парламентско-президентской форме правления. Между тем, в отличие от результатов избирательной компании 2004 года, ЕНД получил меньший процент голосов, а в парламент, кроме блока «Объединенная оппозиция: Национальный совет – Правые», прошли также Христианско-демократическое движение и Лейбористская партия Грузии.

Уступить же первое место в парламенте ЕНД пришлось в 2012 году, когда по результатам демократичной избирательной процедуры политическая сила президента уступила объединенной оппозиции в лице блока «Грузинская мечта – Демократическая Грузия», возглавляемого бизнесменом Бидзиной Иванишвили за счет финансовых ресур-

сов которого, собственно, и была консолидирована оппозиция.

Принимая во внимание тот факт, что отношение к президентской партии можно рассматривать как индикатор отношения электората к главе государства, итоги выборов, скорее всего, следует воспринимать как политическое поражение самого Михаила Саакашвили. Можно предположить, что, несмотря на признанные достижения в борьбе с коррупцией, реформе правоохранительной сферы и т. д., за годы пребывания у власти крайне публичная особа президента, остающегося олицетворением ЕНД, успела надоесть грузинскому обществу, а не преодоленная все еще распространенная бедность в комплексе с обещаниями «хлеба и зрелищ» от оппозиции и «тюремный скандал» об избииении заключенных, вспыхнувший накануне выборов, сделали свое дело. Однако в любом случае главным результатом для Грузии и ее международного имиджа в 2012 году, безусловно, является факт первой в истории этой весьма неспокойной страны, мирной и конституционной передачи власти одной политической силой другой, что является безусловным свидетельством существенных достижений в направлении демократизации.

Переходя к выводам о посткоммунистической трансформации партийных систем стран Закавказья, следует отметить, что всем трем странам пришлось столкнуться с затяжным периодом политической нестабильности, от относительно умеренной в Армении до наиболее сокрушительной в Азербайджане. Указанное нашло свое отражение и в особенностях становления многопартийности стран региона. Тем не менее, если армянские элиты смогли уже в начале 1990-х годов позволить себе дискутировать относительно распределения полномочий между парламентом и президентом, то в Азербайджане стоял один вопрос – в сильной личности, которая бы помогла обществу преодолеть всеобъемлющий хаос.

Стоит отметить и общее тяготение правящих элит к образованию «партий власти», как тенденции, существенно мешающей развитию действенной многопартийности и свойственной авторитарным режимам широко представленным в регионе СНГ.

Показательными следует считать успехи в развитии демократии в Грузии, однако, ответ на вопрос – было ли это исторической случайностью или волевой необходимостью грузинского народа – должно дать время.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Постсоветская трансформация политических систем новых независимых государств: материалы международной научно-практ. конф., (Москва, 25 ноября 2011 г.) / ред. В. Г. Егоров. - М.: МГОУ, 2012. - 286 с.
2. История армянского парламента (Краткий очерк) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <<http://www.parliament.am/parliament.php?id=parliament&lang=rus>>.
3. Конституционный акт Азербайджанской Республики о государственной независимости Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] / Режим доступа: <<http://www.azerbaijan.az/portal/History/HistDocs/Documents/ru/09.pdf>>
4. Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] / Режим доступа к Конституции: <<http://ru.president.az/azerbaijan/constitution/>>.
5. Леков Р. Трансформация политического процесса в Грузии (Реформа электоральной системы) / Руслан Леков // Обозреватель - Observer. - 2009. - № 8. - С. 77-78.

Măsurile necesare pentru prevenirea ac iunilor care distorsioneaz  sau restr ng concuren a  n domeniul comunica iilor electronice. Aspecte de reglementare

Iurie GASNA ,
doctorand, Universitatea Liber 
Interna ional  din Moldova

SUMMARY

In electronic communications sector, legislation allow and simplify the task of firms in embarking on new activities in new markets and consequently allow users to benefit from increased competition. These advantages must not be jeopardised by restrictive or abusive practices of undertakings. The competition rules are therefore essential to ensure the completion of this development.

The competition rules are not sufficient to remedy all of the various problems in the electronic communications sector. National regulatory authority therefore has a significantly wider ambit and a significant and far-reaching role in the sector`s regulation.

Key words: market, competition, ex ante regulatory, access, interconnection rights and obligations for providers, associated facilities and services.

 n mod tradi ional, sectorul telecomunica iilor a fost caracterizat prin monopolul statului. Politica european   n domeniul telecomunica iilor  i-a propus,  nc  din anii '80 ai secolului trecut, trecerea de la acest tip de monopol la privatizare  i la dezvoltarea unui mediu concurențial în acest sector. [1] Eforturile în acest domeniu s-au concretizat în anii '90 ai secolului al XX-lea, c nd a fost adoptat cadrul legislativ la nivel european vizând liberalizarea tuturor serviciilor  i rețelelor de telecomunicații. [2]

Ca urmare a noilor condiții tehnice  i economice, în anul 2002, acest cadru a fost revizuit, [3] iar în anul 2009 acesta a fost amendat din nou, [4] p str ndu-se conceptul general de bază al cadrului din 2002.

 n acest context, Directiva 90/387CE a stabilit principiul „operarea/ furnizarea de rețele deschise” (*Open Network Provision – O.N.P.*), impun ndu-se statelor membre obligația de a asigura accesul deschis, pe baze nondiscriminatorii, la rețelele publice de telecomunicații. Pentru a răspunde acestei cerințe, statele membre au adoptat norme prin care au impus întreprinderilor deţinătoare ale infras-

structurii obligația de a furniza concuren ilor acces la rețelele de telecomunicații.

Obiectivul politic major al reglementărilor reprezentând dezvoltarea unor rețele  i servicii eficiente, la cel mai mic cost  i la cea mai înaltă calitate, pentru a furniza utilizatorului, prin crearea condițiilor de piață, o mai mare varietate de servicii de telecomunicații.

Cadrul de reglementare din anii '90 ai secolului trecut privind telecomunicațiile a reușit să creeze condițiile de concurență efectivă în sectorul telecomunicațiilor pe perioada tranziției de la monopol la concurență deplină. Acest proces a culminat cu liberalizarea piețelor interne în 1998.

Prin instrumentele legislative ale Uniunii Europene din anul 2002 s-a mai făcut un pas în sensul liberalizarii piețelor, care  in cont de convergen a tehnologiilor  i se aplică tuturor formelor de „comunicații electronice,” având loc o convergen   a sectoarelor telecomunicațiilor, a mijloacelor de informare în masă  i a tehnologiei informaționale, toate rețelele  i serviciile de transmisie fiind reglementate de un singur cadru de reglementare.

Reglementarea serviciilor cu con inut co-

mercial, cum sunt serviciile care țin de societatea informațională, radiodifuziune și TV, care pot fi oferite prin infrastructuri de transmisie (furnizate prin rețele de comunicații electronice folosind servicii de comunicații electronice), se realizează prin alte instrumente comunitare (precum Directiva 2000/31/CE privind comerțul electronic [5] și Directiva 2010/13/UE serviciilor mass-media audiovizuale. [6] Astfel, având loc separarea dintre reglementarea transmisiei și reglementarea conținutului.

Modelul de reglementare a cadrului din 2002 se bazează pe punerea în aplicare a unei serii comune de norme ale Uniunii Europene de către diferitele autorități naționale de reglementare care sunt abilitate să supravegheze piețele. De asemenea, cadrul din 2002 a introdus conceptul de dominanță privind dreptul concurenței ca fiind punctul de plecare pentru reglementarea *ex ante*, pentru a garanta faptul că reglementarea respectivă se impune numai întreprinderilor cu putere semnificativă pe piață.

În 2009 Uniunea Europeană a reformat substanțial cadrul de reglementare a comunicațiilor electronice care vizează și promovarea concurenței în sector printr-o mai bună legislație având în vedere evoluția tehnologică și cea a pieței.

Astfel, prin reforma din 2009 s-a simplificat și îmbunătățit calitatea mediului de reglementare prin reducerea reglementării *ex ante*, atunci când evoluția pieței o permite, și prin simplificarea procedurii de analiză a pieței.

Tranziția ramurii telecomunicațiilor a Republicii Moldova la economia de piață a parcurs aceleași etape ca și în Uniunea Europeană. Această tranziție a început odată cu adoptarea Legii telecomunicațiilor, [7] reformată în anul 2000-2001, ca urmare a aplicării principiului de bază în gestionarea pieței libere: separarea instituțională a funcțiilor de administrare de funcțiile de reglementare a domeniului telecomunicațiilor, pe de o parte, și a funcțiilor de reglementare de cele de operare și cele rezultând din dreptul asupra proprietății întreprinderilor, ce constituie subiectul reglementărilor, pe de altă parte, prin înființarea Agenției Naționale pentru Regle-

mentare în Telecomunicații și Informatică [8] (Legea pentru modificarea și completarea Legii telecomunicațiilor [9]), precum și liberalizarea treptată a pieței telecomunicațiilor prin eliminarea monopolului în prestarea serviciilor de telecomunicații și crearea unei piețe de telecomunicații libere către finele anului 2003 (Politica națională în domeniul telecomunicațiilor [10] și Legea pentru modificarea și completarea Legii telecomunicațiilor nr. 520-XIII din 07 iulie 1995 [11]).

Prin adoptarea Legii comunicațiilor electronice, [12] denumită în continuare *Legea nr. 241/2007*, Republica Moldova a ajustat cadrul juridic național în domeniul telecomunicațiilor la pachetul legislativ comunitar din anul 2002 din sector. Cu regret, în momentul actual dispozițiile Legii nr. 241/2007 nu sunt armonizate cu cele ale dreptului Uniunii Europene din domeniu, adoptate în 2009.

Ca principiu general, autoritățile europene promovează opinia conform căreia normele de concurență și reglementările sectoriale nu se exclud, ci trebuie aplicate împreună atunci când este avut în vedere un caz de încălcare a interdicției de folosire în mod abuziv de către una sau mai multe întreprinderi a unei poziții dominante deținute pe piață.

Astfel, potrivit art. 8, alin. (4), lit. b) din *Legea nr. 241/2007*, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (A.N.C.R.E.T.I.) are misiunea de a realiza obiectivul de promovare a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice, inclusiv prin *prevenirea acțiunilor ce au ca obiect sau pot avea ca efect distorsionarea sau restrângerea concurenței în domeniu*.

Sistemul juridic național, bazat, în principal, pe considerente de politică de telecomunicații, poate avea obiective diferite de obiectivele politicii naționale în domeniul concurenței, dar compatibilă cu acestea. Astfel, prevederile art. 51-53 din *Legea nr. 241/2007* în corelare cu art. 34, alin. (5) din *Legea concurenței*, [13] denumită în continuare *Legea nr. 183/2012*, ne permite să deducem că sectorul telecomunicațiilor este supus unei reglementări *ex ante* de către autoritatea națională de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, care nu împiedică aplicarea *ex post* a normelor de concurență de către au-

toritatea de concurența națională, respectiv, posibila inciden a a Legii nr. 183/2012 este analizată de Consiliul Concurenței *ex post*, indiferent dacă, prin pronun area sa anterioară asupra faptei, A.N.C.R.E.T.I. a constatat încălcarea sau nu a unor măsuri impuse de autoritatea de reglementare.

Având în vedere obiectivele comune ale celor două autorităţi publice autonome în ceea ce priveşte asigurarea  i promovarea concurenței pe piețele din domeniile comunicațiilor electronice din Republica Moldova, A.N.C.R.E.T.I.  i Consiliul Concurenței cooperează în vederea implementării  i aplicării unitare a legislației din domeniul concurenței  i din domeniul comunicațiilor electronice – art. 9, alin. (2) din Legea nr. 241/2007. Cooperarea celor două autorităţi are ca scop asigurarea convergen ei deciziilor, adoptate conform atribuțiilor legale ale fiecăreia, cu privire la problemele de concurența identificate, precum  i pentru asigurarea unei abordări unitare a piețelor relevante din domeniul comunicațiilor electronice identificate.

Mai mult, cele două autorităţi publice abilitate utilizează criteriile stabilite prin reglementările sectoriale atât pentru definirea piețelor relevante, c t  i pentru aprecierea abuzului de pozi ie dominantă/putere semnificativă pe piața – art. 52, alin. (3)  n corelare cu art. 78, alin. (5) din Legea nr. 241/2007.

Deşi prevederile art. 10, alin. (5) din Legea nr. 183/2012 admit existența unor întreprinderi  vestite cu drepturi exclusive, în sectorul telecomunicațiilor, printr-o normă specială [14] - art. 4, alin. (3) din Legea nr. 241/2007 - se impune autorităților abilitate abrogarea drepturilor exclusive sau speciale privind crearea sau furnizarea rețelelor sau serviciilor de comunicații electronice, pentru a institui progresiv concurența deplină pe piața de comunicații electronice.

Consecin a directă a aplicării acestei norme este faptul că în Republica Moldova nu mai este condi ionat  furnizarea de rețele  i/sau servicii de comunicații electronice printr-un regim de acordare de licențe, ci printr-un regim de autorizare generală, reglementat de art. 23 din Legea nr. 241/2007.

De asemenea, aplicarea prerogativelor  i interdic iilor statuate în art. 4 din Legea nr.

241/2007 clarifică, prin prisma art. 4, lit. b) din Legea privind reglementarea prin licențiere a activităţii de întreprinzător, [15] că licențierea în domeniul comunicațiilor electronice se admite numai pentru acordarea drepturilor de utilizare a resurselor limitate ale statului din acest sector – canalele, frecven ele radio  i resursele de numerotare [16] – ceea ce nu înseamnă că statul acordă drepturi exclusive sau speciale de folosire a spectrului radio  i a resurselor de numerotare, ci că drepturile de folosin a asupra acestor resurse se acordă în conformitate cu procedurile obiectiv justificate, transparente, nediscriminatorii  i propor ionale (art. 26, alin. (1) din Legea nr. 241/2007).

Prevenirea acțiunilor ce au ca obiect sau pot avea ca efect distorsionarea sau restrângerea concurenței în domeniul de comunicații electronice de către A.N.C.R.E.T.I. se realizează  i prin măsuri de control.

Controlul de stat este un element necesar în activitatea economico-financiară a societăţii, o verigă a procesului de dirijare a statului, având ca obiectiv principal respectarea  i executarea întocmai a legislației. Controlul de stat serveşte şi ca mijloc de asigurare a realizării drepturilor omului. [17]

Controlul apare ca o condiție *sine qua non* a activităţii autorităților administrației publice, precum  i a altor autorităţi, reprezentan i ai puterii statale, numai prin intermediul acestuia put ndu-se verifica viabilitatea deciziilor autorităților publice, se pot descoperi păreri, se pot g ndi  i elabora soluții superioare în practica cotidiană. [18, p. 508]

Controlul aplicării reglementărilor din domeniul comunicațiilor electronice  i  ntreprinderea acțiunilor pentru prevenirea  i înlăturarea nerespectării acestora se efectuează de către A.N.C.R.E.T.I. potrivit prevederilor Legii privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător, [19] în măsura în care nu contravin dispozițiilor Legii nr. 241/2007 [art. 1, alin. (3)], precum  i conform Codului contraven ional al Republicii Moldova (art. 410). [20]

 n pofida liberalizării sectorului de telecomunicații în Republica Moldova la 01 ianuarie 2003, puterea de piața a unor furnizori, mai cu seamă a celor foşti monopolis ti, r m ne

intactă pe segmente importante ale piețelor telecomunicațiilor.

În anul 2009, A.N.C.R.E.T.I. a publicat Lista piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice, [21] denumită în continuare *Lista piețelor*, al cărei scop rezidă în efectuarea de către A.N.C.R.E.T.I. a analizelor de piață pentru identificarea piețelor relevante ce au caracteristici care să justifice impunerea unor obligații speciale preventive (reglementări *ex ante*). Lista piețelor identifică efectiv segmente ale sectorului telecomunicațiilor susceptibile de reglementare *ex ante*. Toate segmentele de piață enumerate în Lista piețelor arată că în sectorul comunicațiilor electronice există, cel puțin, două tipuri de piețe relevante care trebuie luate în considerare: piețele de servicii și de produse furnizate către utilizatorii finali (piețe cu amănuntul) și piețele de resurse necesare operatorilor pentru a furniza servicii și produse către utilizatorii finali (piețe cu ridicata/*en gros*). În cadrul acestor două tipuri de piețe, pot fi făcute alte diviziuni în funcție de caracteristicile cererii și ofertei.

În vederea monitorizării evoluției sectorului comunicațiilor electronice, a definirii piețelor relevante și a evaluării situației concurențiale la nivelul acestora, precum și a stabilirii celor mai potrivite instrumente de reglementare *ex ante* pentru atingerea obiectivelor stabilite în art. 8 din Legea nr. 241/2007, A.N.C.R.E.T.I. analizează o serie de indicatori (economici, tehnici, statistici, sociali etc.) care permit evaluarea în termeni cantitativi și calitativi a caracteristicilor serviciilor. Pe baza indicatorilor de analiză, sunt evaluate caracteristicile piețelor din sectorul comunicațiilor electronice, din perspectivă statică și dinamică. Astfel, în funcție de caracteristicile serviciilor care fac obiectul analizei, A.N.C.R.E.T.I. cercetează în perspectivă, pentru un interval de timp de 2 ani, dacă piața prezintă sau nu caracteristici care să determine evoluția acesteia către concurență efectivă, luând în considerare, de exemplu, aspecte precum convergența tehnologiilor, procesul de tranziție către rețele de generație viitoare (*Next Generation Access Networks* – N.G.A.) de tip IP sau evoluția piețelor emergente.

Piețele relevante pe care se analizează si-

tuția concurențială sunt delimitate pe baza unor criterii economice, care pornesc de la analiza comportamentului de consum al utilizatorilor de servicii la momentul analizei și a probabilității modificării semnificative a acestuia într-un orizont de timp de câțiva ani. Metodologia, criteriile și instrumentele de identificare a piețelor de produse/servicii din sectorul comunicațiilor electronice, ale căror caracteristici pot justifica impunerea de către A.N.C.R.E.T.I. a unor obligații speciale în sarcina furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă pe piață, precum și identificarea propriu-zisă a acestor piețe relevante, sunt stabilite în Regulamentul privind identificarea și analiza piețelor relevante din domeniul comunicațiilor electronice și desemnarea furnizorilor de rețele și/sau servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă pe aceste piețe, [22] denumit în continuare *Regulamentul nr. 55/2008*.

Pe piețele astfel identificate, A.N.C.R.E.T.I. realizează periodic analize de piață, în scopul determinării situației concurențiale pe aceste piețe. Dacă în urma analizelor realizate se constată că pe respectiva piață nu există concurență efectivă, A.N.C.R.E.T.I. identifică furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă. În realizarea analizelor de piață, A.N.C.R.E.T.I. respectă principiile dreptului concurenței și are în vedere Regulamentul nr. 55/2008. Potrivit art. 52, alin. (1) din Legea nr. 241/2007, „[...] un furnizor este considerat ca având putere semnificativă pe o anumită piață relevantă doar în cazul în care acesta deține, conform analizei de piață corespunzătoare, o cotă de piață egală sau mai mare de 35% și dacă, în urma analizei de piață, Agenția constată că pe această piață nu există concurență efectivă,” efectiv dacă se bucură pe piața respectivă de o poziție echivalentă unei poziții dominante. Conceptul de poziție dominantă este împrumutat din legislația primară și secundară din domeniul concurenței și identifică o situație în care respectivul furnizor este capabil, într-o măsură apreciabilă, să se comporte independent față de concurenți, clienți și consumatori.

Prin urmare, pe piețele identificate în Lis-

ta pie telor, A.N.C.R.E.T.I. analizează situația concurențială, pentru a determina dacă există furnizori care sunt capabili, într-o măsură apreciabilă, să se comporte independent fa a de concuren i, clien i și consumatori.

Astfel, deși negocierea comercială este modalitatea preferată pentru a ajunge la un acord privind accesul la *infrastructură  i servicii asociate* unei rețele de comunicații electronice  i/sau unui serviciu de comunicații electronice, care permit  i/sau sus in furnizarea serviciilor prin intermediul re elei respective  i/sau al serviciului respectiv, experiența demonstrează că, în majoritatea cazurilor, este necesară existența unor reglementări *ex ante*. Lipsa concurenței pe unele piețe din sector arată că este oportun ca autoritatea națională de reglementare, A.N.C.R.E.T.I., să impună careva obligații.

 n art. 43-49 din Legea nr. 241/2007 sunt stabilite obligațiile *ex ante* pe care A.N.C.R.E.T.I. le poate impune furnizorilor pentru promovarea concurenței pe piețele cu ridicata, iar în art. 54  i art. 57 din Legea nr. 241/2007 sunt prevăzute obligațiile *ex ante* pe care A.N.C.R.E.T.I. le poate impune pentru promovarea concurenței pe piețele cu amănuntul, în mod subsidiar, în cazul în care obligațiile impuse pe piața cu ridicata nu sunt suficiente pentru protejarea intereselor utilizatorilor finali  i promovarea unei concurențe efective.

Potrivit prevederilor art. 53, alin. (3) din Legea nr. 241/2007, „dacă în urma unei analize de piața se stabile te că pe piața relevantă respectivă nu există concurență efectivă, Agen ia, în corespundere cu Regulamentul, stabile te furnizorii de rețele  i/sau servicii de comunicații electronice care, potrivit art. 52, au putere semnificativă pe această piața.  n acest caz, Agen ia este în drept să impună acestor furnizori una sau mai multe obligații din categoria celor menționate în prezenta lege.”

Prin urmare, A.N.C.R.E.T.I. trebuie să impună, cel pu in, una din obligațiile prevăzute la art. 43-49 din Legea nr. 241/2007 în sarcina furnizorilor desemnați cu putere semnificativă pe piețele relevante cu ridicata.  n conformitate cu dispozițiile art. 44-48 din Legea nr. 241/2007, care transpun în legislația națională prevederile art. 9-13 din Directiva privind

accesul, [23] obligațiile care pot fi impuse de către A.N.C.R.E.T.I. furnizorilor cu putere semnificativă pe piețele *en gros* sunt:

- *obligația de transparen a*  n legătură cu interconectarea rețelelor de comunicații electronice sau cu accesul la aceste rețele ori la infrastructura asociată (art. 43, alin. (1), lit. a)  i lit. b), art. 44  i art. 49). Această obligație poate viza aducerea la cuno tin a publicului a anumitor informații, precum specifica iile tehnice, caracteristicile re elei, modalit ile  i condițiile de furnizare  i utilizare a serviciilor, informațiile contabile și tarifele practice. De asemenea, în cazul în care unui furnizor i s-a impus obligația de nediscriminare, A.N.C.R.E.T.I. poate impune aceluia furnizor obligația de a publica o ofertă de referin a;

- *obligația de neadmitere a discriminării*  n legătură cu interconectarea rețelelor sau accesul la aceste rețele  i la infrastructura asociată, prin care să se asigure că furnizorii aplică condiții echivalente în circumstanțe echivalente altor persoane care furnizează servicii echivalente  i că pun la dispozi ie ter ilor servicii  i informații în aceleași condiții, inclusiv în ceea ce prive te calitatea, cu cele oferite pentru propriile servicii sau pentru serviciile furnizate filialelor, sediilor secundare sau partenerilor lor (art. 43, alin. (1), lit. c)  i art. 45);

- *obligația de evidența contabilă separată*, în cadrul contabilit ii interne de gestiune, pentru anumite activit i care au tangen a cu interconectarea rețelelor de comunicații electronice  i/sau cu accesul la aceste rețele  i/sau la infrastructura asociată (art. 43, alin. (1), lit. d)  i lit. e)  i art. 46). Autoritatea de reglementare poate impune unui furnizor  ntegrat pe verticală să urmărească distinct în evidența corespunzătoare tarifele la v nzarea *en gros*  i tarifele de transfer intern, pentru a asigura îndeplinirea obligației de nediscriminare. De asemenea, pentru a facilita verificarea îndeplinirii obligațiilor de transparen a  i de nediscriminare autoritatea de reglementare poate să impună furnizorilor obligația de a furniza, la cerere, înregistrări contabile, inclusiv date provenind de la terți privitoare la venituri.  n scopul promovării unei piețe deschise  i concurențiale, autoritatea de reglementare poate publica informațiile contabile ob inute, în condițiile legii;

- *obligația de a permite accesul și utilizarea unor elemente specifice ale rețelei și ale infrastructurii asociate* (art. 43, alin. (1), lit. f) și art. 47). Obligația de acces poate viza: acordarea către un terț a dreptului de acces la elemente specifice ale rețelei sau la infrastructura asociată, inclusiv a accesului necondiționat la bucla locală; negocierea, cu bună-credință, cu orice terț care solicită accesul; neretragerea dreptului de acces deja acordat; furnizarea către terți a anumitor servicii la nivel *en gros*, în vederea revânzării; acordarea accesului liber la interfețele tehnice, protocoalele sau alte tehnologii esențiale care sunt indispensabile pentru interoperabilitatea serviciilor, inclusiv a serviciilor de rețele virtuale; furnizarea colocării sau a altor forme de utilizare partajată a spațiilor ori echipamentelor, inclusiv a conductelor, clădirilor și pilonilor; furnizarea unor servicii determinate, necesare pentru asigurarea interoperabilității serviciilor destinate utilizatorilor finali, inclusiv a resurselor destinate serviciilor de rețele inteligente sau a serviciului de roaming în rețelele mobile; acordarea accesului la sistemele de asistență operațională sau la alte sisteme software similare, necesare pentru asigurarea unei concurențe loiale în furnizarea serviciilor; interconectarea rețelelor sau a unor elemente de rețea;

- *obligația referitoare la recuperarea investițiilor/costurilor și controlul tarifelor, inclusiv obligația de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri și privind evidența contabilă separată*, pentru furnizarea anumitor forme de acces sau de interconectare (art. 43, alin. (1), lit. g) și lit. h) și art. 48).

A.N.C.R.E.T.I. nu poate impune alte remedii decât cele indicate mai sus, nici chiar în cazuri excepționale. În procesul de selectare a celor mai potrivite remedii ce pot fi utilizate pentru soluționarea problemelor concurențiale identificate, A.N.C.R.E.T.I. are obligația de a ține cont de obiectivele prevăzute la art. 8 din Legea nr. 241/2007 (promovarea concurenței, contribuția la dezvoltarea pieței interne și promovarea intereselor utilizatorilor). Astfel, orice obligație impusă de A.N.C.R.E.T.I. trebuie să se bazeze pe natura problemei concurențiale identificate, să fie proporțională și justificată în vederea atingerii obiectivelor stabilite (art. 43, alin. (2) din Legea nr. 241/2007) și

sunt impuse numai după consultarea părților interesate, în condițiile art. 14 din Legea nr. 241/2007 în corelare cu dispozițiile Legii privind transparența în procesul decizional. [24]

La nivel european este recunoscută necesitatea existenței unui cadru legislativ care să reglementeze mecanisme adecvate în vederea asigurării unui climat concurențial normal în ceea ce privește furnizarea de servicii de comunicații electronice și asigurarea interoperabilității acestora, inclusiv în situații în care există diferențe în ceea ce privește puterea de negociere a furnizorilor. În cazurile în care negocierile comerciale dintre furnizori nu conduc la încheierea unor acorduri de interconectare, autoritatea de reglementare trebuie să aibă puterea de a asigura, în interesul utilizatorilor finali, accesul și interconectarea în condiții adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor, prin impunerea unor obligații specifice în sarcina furnizorilor care controlează accesul la utilizatorii finali.

În legislația națională din domeniul comunicațiilor electronice, aceste principii sunt transpuse prin dispozițiile art. 42, alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 241/2007, în temeiul căroro A.N.C.R.E.T.I. este abilitată să dispună măsurile necesare pentru a încuraja și a asigura furnizarea serviciilor de acces și interconectare în condiții adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice destinate publicului, cu respectarea principiilor eficienței economice, promovării concurenței și maximalizării beneficiului utilizatorului final, dispozițiile acestui articol stabilind competența autorității de reglementare de a interveni în vederea atingerii obiectivelor sale, *chiar și în absența unei analize de piață*. În special, aceste măsuri pot privi, în conformitate cu prevederile art. 42, alin. (2), lit. a) din Legea nr. 241/2007, impunerea obligației de interconectare în sarcina furnizorilor care controlează accesul la utilizatorii finali, *nefiind necesar ca aceștia să fi fost desemnați ca furnizori cu putere semnificativă pe piață* în conformitate cu dispozițiile art. 51-53 din același act legislativ.

Așadar, deși legiuitorul a impus cu caracter general în sarcina furnizorilor doar obligația de negociere (art. 41, alin. (1), lit. b) din Legea nr. 241/2007), lăsând acestora libertatea de

a încheia un acord de interconectare care să corespundă intereselor lor comerciale, însă, în situația în care aceste negocieri e ueaz , în vederea asigurării protecției drepturilor  i intereselor utilizatorilor finali, A.N.C.R.E.T.I. are dreptul să stabilească condițiile de interconectare, în vederea asigurării conectivităţii între utilizatorii finali, prin deţinerea competenței legale de a impune în sarcina furnizorilor care controlează accesul la utilizatorii finali, obligația *ex ante* de a realiza interconectarea propriei re ete, precum  i de a stabili condițiile în care va asigura interconectarea. Potrivit dispozițiilor art. 42, alin. (4) din Legea nr. 241/2007, obligațiile și condițiile ce urmează a fi impuse în sarcina furnizorului vor fi obiective, transparente, propor ionale  i nediscriminatorii  i vor face obiectul unei decizii de reglementare *ex ante*.

Comisia Europeană consideră [25] că astfel de reglementări trebuie aplicate cu pruden   i ţin nd seama de principiul general al cadrului de reglementare privind comunica iile electronice  i anume, că trebuie impuse reglementări numai atunci c nd este necesar  i în mod propor ional cu e ecul identificat al pieței.

Potrivit formei actuale a Listei piețelor, este considerată pia    cu amănuntul relevantă piața serviciilor de acces furnizate la puncte fixe în re etele publice de telefonie.

 n conformitate cu prevederile art. 51-53 din Legea nr. 241/2007, A.N.C.R.E.T.I. identifică piețele relevante din sectorul comunicațiilor electronice. Pe piețele astfel identificate, A.N.C.R.E.T.I. realizează periodic analize de pia   , în scopul determinării situației concurențiale pe aceste piețe. Dacă în urma analizelor realizate se constata că pe respectivele piețe nu există concuren    efectivă, A.N.C.R.E.T.I. identifică furnizorii de re ete  i servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă  i impune acestora, în cazul piețelor cu amănuntul, una sau mai multe din obligațiile prevăzute la art. 54  i art. 57 din Legea nr. 241/2007.

 n conformitate cu prevederile art. 54, alin. (2) din Legea nr. 241/2007, A.N.C.R.E.T.I. trebuie să se asigure că obligațiile impuse în sarcina unui furnizor se bazează pe natura problemei identificate, sunt propor ionale  i

justificate, având în vedere obiectivele prevăzute în art. 8 din aceeași lege.

 n conformitate cu principiile de reglementare, impunerea obligațiilor în sarcina furnizorilor cu putere semnificativă pe piețele cu amănuntul nu se poate realiza dec t atunci când obligațiile impuse pe piețele corespunzătoare cu ridicata nu sunt suficiente pentru asigurarea concurenței la nivelul piețelor cu amănuntul. Astfel, identificarea unei piețe cu amănuntul ca fiind relevantă pentru scopurile reglementării *ex ante* nu înseamnă că pe piața respectivă vor fi impuse obligații în sarcina furnizorilor cu putere semnificativă. Prin urmare, pentru a putea fi impuse obligații pe piețele relevante cu amănuntul identificate, trebuie îndeplinite următoarele condiții:

a) pe piața respectivă nu există concuren    efectivă, în sensul că unul sau mai mulţi furnizori au fost identificaţi ca având putere semnificativă;

b) obligațiile impuse la nivel *en gros* sau cele impuse în conformitate cu prevederile art. 44-49  i art. 57 din Legea nr. 241/2007 nu sunt suficiente pentru asigurarea concurenței pe piețele cu amănuntul identificate.

 n măsura în care va rezulta că aceste condiții sunt îndeplinite, A.N.C.R.E.T.I. va impune furnizorului una sau mai multe obligații pe piețele cu amănuntul pe care a fost desemnat ca având putere semnificativă. La alegerea obligațiilor impuse, A.N.C.R.E.T.I. va avea în vedere impunerea unor obligații care să remedieze actualele  i poten ialele probleme concurențiale identificate, care, în acela i timp, să ajute la atingerea obiectivelor stabilite cu cele mai puţin oneroase mijloace de reglementare.

De asemenea, potrivit art. 9, alin. (1), lit. d) din Legea nr. 241/2007, tarifele practicate pe piața de telefonie fixă cu amănuntul (pentru serviciile publice de comunicații electronice furnizate utilizatorilor finali persoane fizice) de către furnizorii identificaţi ca având putere semnificativă pe această pia    sunt supuse aprobării prealabile a A.N.C.R.E.T.I..

 n concluzie, pentru a se asigura că nu există niciun fel de denaturare sau restric ionare a concurenței pe piața comunicațiilor electronice, A.N.C.R.E.T.I. are posibilitatea de a impune măsuri corective (reglementări *ex ante* – obligații speciale preventive).

Datorită nivelului ridicat de inovare tehnologică și a piețelor deosebit de dinamice din sectorul comunicațiilor electronice, este necesară adaptarea rapidă a reglementărilor, deoarece experiența arată faptul că divergențele cu privire la punerea în aplicare a cadrului de reglementare pot crea un obstacol în calea dezvoltării pieței.

Atât concurența, cât și investițiile eficiente ar trebui încurajate în tandem, în vederea sporirii creșterii economice, a inovării și a opțiunilor pentru consumatori. Tendința actuală a reglementărilor *ex ante* se axează pe faptul

că concurența poate fi încurajată cel mai bine prin investiții la un nivel eficient din punct de vedere economic în infrastructuri noi și existente, completate de reglementări, *dacă este necesar*, în vederea realizării unei concurențe eficiente în sectorul serviciilor cu amănuntul. Un nivel eficient de concurență la nivelul infrastructurii reprezintă gradul în care se poate construi o infrastructură de același tip astfel, încât investitorii se pot aștepta să obțină o rentabilitate acceptabilă, în funcție de estimările rezonabile ale evoluției cotelor de piață – considerentul 54 din Directiva 2009/140/CE.

BIBLIOGRAFIE

1. Cartea verde privind dezvoltarea pieței comune pentru servicii și echipamente de telecomunicații (COM (87) 290) din 30 iunie 1987, precum și Comunicarea privind punerea în aplicare a Cărții verzi (COM (88) 48) din 09 februarie 1988. <http://ec.europa.eu/green-papers/index_en.htm> (vizitat 30.01.2013).

2. Directiva 90/387/CE de instituire a pieței comune a serviciilor de telecomunicații prin punerea în aplicare a operării de rețele deschise, Directiva 90/388/CEE privind concurența pe piețele de servicii de telecomunicații, Directiva 92/44/CEE privind aplicarea furnizării unei rețele deschise în cazul liniilor închiriate, Directiva 97/13/CE privind un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații, Directiva 97/33/CE privind interconectarea în telecomunicații în vederea asigurării unui serviciu universal și a interoperabilității prin aplicarea principiilor de furnizare a unei rețele deschise și Regulamentul (CE) nr. 2887/2000 privind accesul dezintegrat la bucla locală.

3. Directiva 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice; Directiva 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice; Directiva 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora; Directiva 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații; Directiva 2002/77/CE privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice.

4. Directiva 2009/140/CE de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice.

5. Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic) nr. 31 din 08 iunie 2000. În: Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 178, 17.07.2000.

6. Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva ser-

viciilor mass-media audiovizuale) nr. 13 din 10 martie 2010.  n: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 95, 15.04.2010.

7. Legea telecomunicațiilor nr. 520-XIII din 07 iulie 1995.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-66 (713), 24.11.1995.

8.  n temeiul art. 78, alin. (9) din Legea comunicațiilor electronice nr. 241 din 15.11.2007, reorganizată în Agenţia Națională pentru Reglementare  n Comunicații Electronice  i Tehnologia Informa iei (A.N.C.R.E.T.I.)

9. Legea pentru modificarea  i completarea Legii telecomunicațiilor nr. 842-XIV din 25 februarie 2000.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-62 (403), 25.05.2000.

10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Privind aprobarea politicii na ionale în domeniul telecomunicațiilor” nr. 975 din 13 septembrie 2001.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 112-113 (1022), 18.09.2001.

11. Legea pentru modificarea  i completarea Legii telecomunicațiilor nr. 520-XIII din 7 iulie 1995, nr. 745-XV din 21 decembrie 2001.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-28 (144), 21.02.2002.

12. Legea comunicațiilor electronice nr. 241-XVI din 15 noiembrie 2007.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 51-54 (155), 14.03.2008.

13. Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197 (667), 14.09.2012.

14. Art. 6, alin. (3) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001.

15. Legea privind reglementarea prin licențiere a activita ii de întreprinzător nr. 451-XV din 30 iulie 2001.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.108-109 (836), 06.09.2001.

16. Art. 3, alin. (3) din Legea nr. 241/2007.

17. Hotărârea Parlamentului cu privire la Concepţia controlului de stat în Republica Moldova nr. 189-XIII din 19 iulie 1994.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6 (57), 22.09.1994.

18. Alexandru I. Administraţia publică. Bucureşti: Lumina Lex, 1999, 646 p.

19. Legea privind controlul de stat asupra activita ii de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 181-184 (595), 31.08.2012.

20. Codul contraven ional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 (15), 16.01.2009.

21. Hotărârea Consiliului de administraţie al A.N.C.R.E.T.I. „Privind definirea listei piețelor relevante de rețele  i/sau servicii de comunicații electronice” nr. 85 din 28 aprilie 2009.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-111 (513), 10.07.2009.

22. Hotărârea Consiliului de administraţie al A.N.C.R.E.T.I. „Pentru aprobarea Regulamentului privind identificarea  i analiza piețelor relevante din domeniul comunicațiilor electronice  i desemnarea furnizorilor de rețele  i/sau servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă pe aceste piețe” nr. 55 din 29 decembrie 2008.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36 (117), 17.02.2009.

23. Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European  i a Consiliului privind accesul la rețelele de comunicații electronice  i la infrastructura asociată, precum  i interconectarea acestora (Directiva privind accesul) nr. 19 din 07 martie 2002.  n: Jurnalul Oficial al Comunităţilor Europene nr. L 108, 24.04.2002.

24. Legea privind transparenţa în procesul decizional nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 (798), 05.12.2008.

25. Avizul Comisiei Europene cu nr. SG-Greffe (2007) D/204610 din 20 iulie 2007. <<https://>

circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> (vizitat 10.12.2013).

26. Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice nr. 140 din 25 noiembrie 2009. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 337, 18.12.2009.

Prezentat: 12 februarie 2013.

E-mail: ghyurie@yahoo.com

Пути реализации государственной политики Украины в сфере виктимологической профилактики насильственной преступности

Елена КОЛИНЬКО,
*аспирантка отдела проблем уголовного права,
криминологии и судопроизводства
Института государства и права им. В. Н. Корецкого НАН Украины*

SUMMARY

In present article are investigated the possible ways of realization victimology policy in Ukraine. The author attempts to analyze means of victimological prevention of violent criminality. An important place in this research is given to the means of victimological prevention which had been implemented by other countries. According to the cited data we can draw a conclusion that for successful development of given process is necessary most active, co-ordinated assistance of national, public and private citizens on all level.

Потребность ощущения своей безопасности является одним из главных стремлений каждого человека, а удовлетворение этой потребности закладывает фундамент для полноценного существования и развития человека, как личности и члена общества. основополагающим аспектом данной задачи является ощущение защищенности от преступных посягательств. Для украинской модели противодействия преступности более характерной можно назвать борьбу с преступностью, а не защиту прав законных интересов граждан. В свою очередь, любое правовое государство должно направлять свою деятельность на защиту своих граждан от различных видов насилия, обеспечивая юридические и другие механизмы противодействия этому асоциальному противоправному деянию.¹ Одним из путей реализации данной деятельности может быть виктимологическая профилактика, которая является элементом криминологического противодействия преступности.

К сожалению, практика противодействия преступности, которая существует сегодня в Украине, не учитывает личностных качеств потенциальных потерпевших. В подавляющем большинстве

случаев работники правоохранительных органов осуществляют предупреждение, предотвращение и прекращение насильственных преступлений, не учитывая «особенности» жертв и приобретенный ранее опыт правоохранительной деятельности. Таким образом, профилактика становится «безадресатной», неэффективной и затратной.²

Как известно, возникновению преступного намерения и совершению преступления способствуют личностные характеристики потерпевшего, его поведение и взаимодействие с преступником. Именно из-за этого в процессе разработки и реализации предупредительных мер должны учитываться проблемы снижения виктимной склонности определенных лиц. Особое значение имеет разработка системы предупреждения преступности через профилактические меры, направленные на снижение индивидуальной и массовой виктимности путем устранения негативных виктимных направленностей потенциальных жертв, активизацию их защитных возможностей и обеспечение безопасности.

Учитывая, что виктимные особенности не являются врожденными, а их реализации содействуют негативные внешние факторы

(условия), можно предположить, что если у человека выработать определенные навыки противодействия насилию и решения конфликтных ситуаций законным способом, то возможно избежать возникновения преступных ситуаций. Именно по этому, на наш взгляд, для снижения уровня насильственной преступности особенно важными являются меры виктимологической профилактики на общесоциальном, специальном и индивидуальном уровнях. Они, в дальнейшем, могут повлиять на факторы формирования и реализации индивидуальной виктимности.

Первоочередным является определение деятельности, которая относится к виктимологической профилактике. Украинские ученые определяют ее, как систему взаимосвязанных, обеспеченных государством, общественных и индивидуальных мер, направленных на определение и устранение или нейтрализацию факторов формирования личностной или массовой возможности становиться жертвой преступления.³ Российские криминологи, в свою очередь, относят к данной профилактике деятельность, направленную на обнаружение, устранение или нейтрализацию факторов, обстоятельств, ситуаций, которые формируют виктимное поведение и обуславливают совершение преступления, определение группы риска и конкретных лиц с повышенной степенью виктимности, влияние на них с целью возобновления или активизации их защитных возможностей, а также разработку или усовершенствование специальных мер защиты граждан от преступлений и последующей их виктимизации.⁴

С нашей точки зрения, второе определение более обоснованное. Оно охватывает более широкий объем мер реализации профилактической деятельности. Ввиду рассмотренного выше, мы предлагаем определять *виктимологическую профилактику насильственной преступности, как взаимосвязанную, согласованную и*

комплексную деятельность государства, общества в целом и каждого его члена поотдельности, направленную на защиту граждан, их жизни, здоровья, чести и достоинства, личной неприкосновенности и безопасности их прав, свобод и законных интересов путем обнаружения, устранения или нейтрализации факторов, обстоятельств, ситуаций, которые формируют виктимное поведение и обуславливают совершение преступления, определение группы риска и конкретных лиц с повышенной степенью виктимности и влияние на них с целью возобновления или активизации их защитных способностей, а также разработку и усовершенствование специальных мер защиты граждан от преступлений и последующей их виктимизации.

Уместно заметить, что украинские ученые не уделяют достаточно внимания при разработке мер виктимологической профилактики разработке способов защиты потенциальных жертв. Мы думаем, что это и является недостатком украинской криминологической (виктимологической) науки. Ведь в последнее время достаточно распространенными становятся идеи относительно преодоления определенных проблем (социальных, экономических, политических) путем взаимодействия внутреннего потенциала личности и внешних возможностей общества (государства). Безопасность человека не является исключением.

Так, В. И. Задорожный предлагает создание нетрадиционной системы безопасности – виктимологической. На его взгляд, виктимологическая безопасность должна включать в себя защищенность граждан от реализации свойственных им виктимных способностей. При этом необходимо создавать благополучные условия, чтобы дать возможность: обнаруживать, устранять или нейтрализовать факторы и ситуации, которые способствуют совершению преступлений против определенных лиц; обнаруживать группы риска или конкретных людей с повышенным уровнем виктимности; влиять на них с целью возобновления или

активизации их защитных возможностей; разрабатывать специальные меры защиты граждан от преступлений, которые уже существуют, и их последующей виктимизации.⁵

Мы думаем, что предложенная выше идея может быть достаточно эффективной при ее реализации в украинском обществе на общесоциальном уровне путем развития социальной защищенности для обеспечения индивидуальной безопасности (чувство защищенности) ее граждан, их прав и свобод.

В. А. Туляков подчеркивает необходимость разработки виктимологической политики, как государственной деятельности, заданием которой должно стать снижение уровня преступности путем защиты жертв преступлений, организации справедливого обращения с ними и снижение конфликтности.⁶ А. Ю. Кулиев придерживается мысли о создании виктимологической политики государства как совокупности основополагающих идей, принципов, установок, которые будут реализовываться государством с помощью его субъектов. Данные задачи будут осуществляться на правовой основе с соответствующим ресурсным обеспечением, направляться на поднятие уровня общественной безопасности, сокращение проявлений виктимности в обществе, а также на компенсацию ущерба, реабилитацию и защиту реальных жертв преступлений.⁷ В свою очередь, В. Е. Квашиш предлагает виктимологическую профилактику рассматривать, как специфическую составляющую деятельности государства и институтов общественности в отношении предупреждения преступности.⁸ Учитывая, что в Украине виктимологическая профилактика является одной из числа мер предупреждения преступности, мы придерживаемся позиции про необходимость оставить ее частью государственной политики в сфере борьбы с преступностью. При этом, на законодательном уровне надо закрепить понятие «государственная политика в сфере виктимологической

профилактики» (которая будет включать в себя и виктимологическую политику насильственных преступлений).

В западных странах важным элементом системы виктимологического предупреждения преступности выступают общественные организации, целью которых является защита интересов жертв преступлений, предоставление им помощи и противодействие рецидивной виктимизации.⁹ Кроме этого, довольно таки интересным явлением в процессе осуществления виктимологической профилактики в зарубежных странах, на наш взгляд, можно назвать легальный лоббизм – возможность общественных организаций и общества влиять на законодательные процессы в государстве.¹⁰ На наш взгляд, положительным фактором является то, что в последнее время распространение данной практики набирает массовые обороты в Украине.

В свою очередь, необходимо обратить внимание на так называемое уголовное прогнозирование¹¹ в сфере противодействия преступности путем исследования, накопления и анализа зарубежного и отечественного опыта в отношении виктимологической профилактики, а также, на основе этого, предвидение, моделирование, обоснование и планирование эффективных мер предупреждения распространения преступности и процесса виктимизации.

Мы склоняемся к мысли, что для эффективной реализации государственной политики в сфере виктимологической профилактики насильственных преступлений должны быть: выработаны направления такой политики; поставлены стратегические задачи и создан алгоритм проведения такой профилактики с возможностью привлечения инфраструктуры, средств массовой информации и общественности; определен круг субъектов, которые будут осуществлять поставленные задачи и функции; определены права, обязанности и полномочия таких субъектов. Но самым главным условием успешного воплощения в жизнь такой

государственной политики должен стать комплексный подход, который бы включал взаимодействие специально созданного и уполномоченного государством органа, который бы смог координировать сотрудничество государственных, общественных, частных органов и организаций на всех уровнях.

Защита прав человека на национальном уровне должна обеспечиваться с помощью соответствующего законодательства, независимой судебной власти, законодательного оформления и применения индивидуальных мер защиты, а также создания демократических институтов.¹² По этому, одним из элементов механизма защиты прав на национальном уровне, с нашей точки зрения, должно стать модифицированное отечественное законодательство, которое учитывало бы проблемы, связанные с возможностью эффективной реализации виктимологической профилактики на всех уровнях.

В свою очередь, необходимой является разработка и принятие Закона о виктимологической профилактике. В нем следует закрепить основные направления виктимологической политики; определить и закрепить основные понятия, которые характеризовали бы деятельность в отношении виктимологической профилактики; определить ее виды (девиктимизация, предотвращение виктимизации), способы/методы, уровни реализации, механизм и субъекты профилактической работы с указанием объема их прав и обязанностей. Такой закон мог бы стать правовой предпосылкой для формирования единой украинской системы виктимологической профилактики.

Кроме этого, необходимо помнить, что виктимологическое влияние не нуждается в существенных материальных затратах, в его основе лежит природный инстинкт самосохранения.¹³ Именно поэтому, достаточно эффективным является привлечение общественности к реализации государственной политики в сфере виктимологической профилактики.

Приоритетным направлением должна стать работа с общественностью и укрепление виктимологического состава в предупредительной деятельности органов внутренних дел. Такая направленность будет не только соответствовать тенденциям гуманности правоохранительной деятельности в правовом государстве, но и может существенно усилить эффективность такой деятельности, адекватно реагировать на новые реалии украинского общества в мире, который постоянно меняется.¹⁴ Но для того, чтобы такое сотрудничество стало действительно продуктивным и действенным, необходимо структурировать виктимологическое движение, которое бы осуществлялось с единого центра. Именно поэтому, целесообразным является создание единой координированной и функционирующей виктимологической ассоциации по примеру Национальной организации поддержки жертв преступлений, которая существует в Англии. При этом, главным условием функционирования такого рода ассоциации должно стать активное участие государства в ее деятельности. Такое взаимодействие может проявляться не только через частичное или полное финансирование ее функционирования за государственные средства, но и систематическое сотрудничество с правоохранительными органами.

Учитывая многогранность мер виктимологической профилактики необходимо заметить, что правоохранительные органы не в состоянии влиять на все их аспекты, тем более устранять их собственными силами. В таких случаях необходима интеграция усилий всех субъектов виктимологической профилактики при условии реального, а не формально декларативного взаимодействия. Например, правоохранительными органами может быть создан единый национальный банк данных о преступниках и жертвах, данные которого могли бы использоваться виктимологическими организациями для проведения профилактической деятельности. Кроме этого, такая

ассоциация смогла бы организовать и координировать дальнейшую деятельность небольших общественных организаций, которые занимаются виктимологической профилактикой, а также предоставляют помощь и защиту жертвам.

Таким образом, подытоживая вышеизложенное, можно утверждать, что государственная политика Украины в сфере виктимологической профилактики преступности (в том числе и

насильственной) на данный момент реализуется, но слишком медленными темпами. Для успешного развития данного процесса необходимо активное, координированное содействие государственных органов, общественных организаций и частных лиц. Кроме этого, важным стратегическим моментом является заимствование опыта других стран в сфере разработки и реализации мер виктимологической профилактики преступности.

БИБЛИОГРАФИЯ

¹ Інформаційно-методичні матеріали та аналіз нормативно-правової бази з питань попередження насильства над дітьми в сім'ї та поза нею. / Авт.: Брижик В. О., Журавель Т. В., Кочемировська О. О., Нікітіна О. М., Христова Г. О. / За заг. ред. Журавель Т. В., Христової Г. О. – К.: «К.І.С.», 2010. – 238 с.

² Литвинов О. М. Інституціональні проблеми віктимізації. Вісник Харківського Національного Університету Внутрішніх Справ. 2007. № 38. – С. 28.

³ Кримінологічна віктимологія: Навчальний посібник / Моїсєєв Є. В., Джужа О. М., Васильєвич В. В. та ін.; За заг. ред. проф. О. М. Джужі. – К.: Атіка, 2006. – 352 с.

⁴ Криминология: Учебник / под. ред. Долговой А. И. – М.: ИНФРА-М-Норма, 1997. – С. 377-378.

⁵ Задорожный В. И. Виктимологическая безопасность и ее обеспечение мерами виктимологической профилактики. Монография. Тамбов: Першина, 2005. – С. 39-40.

⁶ Туляков В. А. Виктимология (социальные и виктимологические проблемы): Монография. – О., 2000. – С. 3.

⁷ Кулієв А. Ю. Віктимологічна профілактика насильницьких злочинів проти особистості. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. К., 2010. – С. 19.

⁸ Квашиш В. Е. Основы виктимологии. М., 1999. – С. 45.

⁹ Варчук Т. В. Виктимология: учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Т. В. Варчук, К. В. Вишневецкий; под. ред. С. Я. Лебедева. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2008. – 191 с.

¹⁰ Тенов Т. З. Лоббизм как политико-правовой институт. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2001. – С. 5.

¹¹ Туляков В. А. Виктимология (социальные и виктимологические проблемы): Монография. – О., 2000. – С. 3.

¹² Сыроед Т. Л. Права жертв преступлений: Международные стандарты и национальное законодательство. – Х.: Эспада, 2002. – 272 с.

¹³ Ривман Д. В., Устинов В. С. Виктимология. СПб., 2000. – С. 216.

¹⁴ Варчук Т. В. Виктимология: учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Т. В. Варчук, К. В. Вишневецкий; под. ред. С. Я. Лебедева. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 191.

Conceptul de cooperare intercomunală

Veaceslav BULAT,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The concept of inter-municipal cooperation (IMC) is the one of the concepts of organization and public services delivery at the local level that occurs more and more often in public speeches and research studies. In the simplest terms, IMC means the association of two or more communities in order to delivery jointly the local public services. Still, this is the simplest approach. The concept of IMC, although it is relatively new one, in the literature it is defined differently from both semantically and by essence point of view. The approach differences come from linguistic nuances, inspiration difference of the organization model of local government system - French or Anglo-Saxon, as well as taking into account the institutional actors participating in the cooperation. In the multitude of definitions and approaches, the most prominent researchers of IMC area, such as R. Hertzog, P. Swianiewicz, K. Davey and M. Balducci have identified and defined the range of issues that define and elucidate the specific characteristics of inter-municipal cooperation concept.

Unul dintre conceptele organizării și prestării serviciilor publice la nivel local, care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare, este conceptul de *cooperare intercomunală*. Fiind o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice locale, care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora, cooperarea intercomunală este un fenomen care atrage atenția, interesul și cercetarea datorită avantajelor evidente pe care le oferă domeniilor multiple de aplicabilitate, formelor diverse de manifestare, subiecților implicați, costurilor, a impactului, dar și a efectelor pe care le are.

Anii '80 și începutul anilor '90 ai secolului al XX-lea au fost marcați de schimbări sociale, politice și economice majore în majoritatea regiunilor lumii. Pe dimensiunea *administra-re publică* abordarea principală a fost reformarea sistemului de organizare administrativă și descentralizarea puterii. Relațiile dintre autoritățile publice locale și cele centrale au căpătat noi dimensiuni. Au intervenit modificări ale responsabilităților ce revin fiecărui nivel. Autoritățile publice locale au obținut noi responsabilități și competențe. În majoritatea cazurilor, s-a pornit de la premisa că descentralizarea va aduce cu sine și demo-

cratizarea. Transferul de competențe și atribuții la nivel local a culminat cu adoptarea în anul 1985 a Cartei autonomiei locale prin care este promovat principiul subsidiarității și apropierii serviciilor de cetățeni. Astfel, la nivelul local de administrare s-au creat structuri cu un important grad de autonomie și cu competențe largi și cu anumite resurse financiare privind infrastructura, serviciile de utilități publice, locuire etc.

Realizarea competențelor cu care au fost abilitate administrațiile locale s-a confruntat în scurt timp însă cu anumite dificultăți și probleme. Dimensiunile mici și potențialul fragmentat al colectivităților locale, recesiunea economică de durată, restricționarea direcționării resurselor în investiții publice, promovarea competitivității și aplicării principiilor managementului privat în domeniul public, orientarea politicilor publice spre asigurarea eficienței economice și sociale a serviciilor publice, aplicarea tot mai largă a tehnologiilor informaționale și implicarea tot mai omniprezentă a principiilor *noului management public*, precum și presiunea crescândă asupra modului de furnizare a serviciilor publice care cereau aplicarea unor standarde unice de calitate concomitent cu creșterea competitivității.

t tii  i economisirea resurselor au fost principalii factori care au determinat factorii decizionali naționali să revadă modul de organizare  i funcționare a sistemelor de administrare.

Principalele politici publice aplicate au constat în: (1) consolidarea unităţilor administrativ-teritoriale astfel, încât acestea să poată răspunde mai eficient noilor provocări social-economice; (2) revederea  i redistribuirea competențelor și responsabilităţilor autorităţilor locale către nivelurile intermediare de administra ie, mai mari şi mai capabile să răspundă cerințelor înaintate; (3) externalizarea furnizării unor servicii publice către companiile private  i (4) promovarea dezvoltării cooperării intercomunale ca modalitate de furnizare în comun a serviciilor publice. Furnizarea în comun a serviciilor publice era promovată drept cale de a depăşi obstacolele legate de dimensiunea mică a comunităţilor, dar  i a asigura eficiența economică  i eficacitate în furnizarea serviciilor publice.

 n prezent, la nivel european, este recunoscut faptul că dezvoltarea cooperării intercomunale este produsul unui proces condi ionat de numeroasele provocări cu care se confruntă colectivităţile locale, această cooperare oferind avantaje  i beneficii care nu sunt neglijabile. Prin urmare, în mai multe  ri europene,  i nu numai, cooperarea intercomunală reprezintă o componentă esen ial  în organizarea  i funcționarea sistemelor de administrare locală  i are deja o experiența mare de aplicare  i efecte benefice multiple.

Mai pu in  experiența este în acest domeniu în Republica Moldova. Analiza datelor statistice reale privind situația economico-financiară a localităţilor a demonstrat că, indiferent de gradul de susținere de către stat a bugetului local, mărimea bugetului local, situația demografică, numărul întreprinderilor din localitate, toate primăriile, pentru a solu iona problemele legate de dezvoltarea  i menținerea infrastructurii, organizarea  i prestarea serviciilor publice, prestarea serviciilor administrative, gestionarea patrimoniului  i resurselor locale etc., au nevoie poten ial  de parteneriate intercomunale. [1]

La nivel european, conceptul de „cooperare intercomunală” nu este abordat univoc. Modul de utilizare a diferitelor expresii refe-

ritoare la fenomenul intercomunalit ţii surprinde prin diversitatea semantică utilizată în diferite  ri  i con inut.

Din această sintagmă doar termenul „cooperare” este unilateral  i pe deplin înţeles şi utilizat. Prin *cooperare*  n majoritatea absolută a cazurilor se înţelege: „activitate în comun,” „a lucra împreună cu cineva,” „a lua parte la o lucrare comună,” „asociere liber consim tit  de persoane sau instituții” sau, mai complex, „formă de organizare a unei activităţi prin participarea în comun a mai multor persoane sau instituții, cu mijloace de producție proprii, la acelaşi proces de muncă cu scop productiv sau economic.” [2]

Referitor la termenul *intercomunală* există mai multe abordări.  n funcție de: (1) tipul  i structura sistemului administrativ; (2) organizarea administrativ-teritorială; (3) gradul de descentralizare; (4) relațiile între nivelurile de administrare; (5) cadrul instituțional; (6) tradi iile; (7) competențele  i alți factori, termenul „cooperare intercomunală” este asociat cu astfel de termeni ca: cooperare intermunicipală ( n cele mai dese cazuri); cooperare intercomunală; intercomunalitate; cooperare intercomunitară; cooperare infracomunitar  etc.

Terminologia diferă, în mare parte, datorită nuan elor lingvistice, dar există şi un substrat legat de diferen a de inspira ie a organizării sistemului de administra ie publică locală – francez sau anglo-saxon. Prima diferen iere se observă între termenii „municipal”  i „comunal.” Aceşti termeni nu trebuie înţeleşi diferit – a a cum sunt defini i în limba rom n  „municipiu”  i, respectiv, „comună.” Ambii termeni trebuie privi i ca definind structurile administrativ-teritoriale de la nivel local,  in nd cont că în spa iul francez autorităţile la nivelul local cel mai de jos sunt numite „communes”, iar în spa iul britanic pentru acest nivel este folosit termenul „municipalities.” Astfel, termenul „intermunicipal” este utilizat semnificativ în sistemele de administrare anglo-saxone sau în documentele scrise sau traduse în limba engleză. Iar termenul „intercomunal” este utilizat în  rile cu sisteme de inspira ie franceză sau publicate în limba franceză. [3]

 n afara diferen ierii lingvistice  i de tradi ie a sistemelor de administrare publică, diferen-

ța între terminologia utilizată este condiționată și ținându-se cont de subiecții instituționali care participă în cadrul cooperării. Astfel, cercetătorii utilizează, preponderent, termenul „cooperare intercomunală” pentru formele de cooperare în care sunt implicate doar comune sau sate. Totodată, în cazul în care în cooperare sunt implicate localități urbane și rurale este utilizat termenul „intercomunitar.” [3]

Astfel, atestăm existența diferiților termeni și abordări privind termenul „cooperare intercomunală.” Deocamdată, nu există o accepțiune unică. Totuși, deși terminologia este diferită, majoritatea cercetătorilor sunt de acord cu abordarea ca acești termeni să fie utilizați cu același sens, aceeași înțelegere și aceeași valoare. [4] În opinia cercetătorilor, mai important este înțelesul care este asociat cu acest termen.

În literatura de specialitate, conceptul de „cooperare intercomunală,” deși unul relativ nou, este definit în mod diferit. Cea mai simplă noțiune specifică este următoarea: „Prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun.” [5] Conform acestei definiții, P. Swianiewicz scoate în evidență faptul că cooperarea intercomunală are minimum trei elemente-cheie: subiecții – două și mai multe comunități, forma – asocierea și scopul – prestarea serviciilor publice.

În „Manualul de cooperare intercomunală,” elaborat în anul 2009 de către Consiliul Europei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa de Guvernare Locală a Institutului Societății Deschise, profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey, Massimo Balducci prezintă mai multe definiții ale cooperării intercomunale. Conform acestor definiții, „cooperarea intercomunală este orice formă de activitate în comun a două sau mai multe comunități, prin care activează în comun pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii, cu avantaje reciproc avantajoase.” [6] Tot în această lucrare, prin termenul „comunități” autorii definesc „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi.” De asemenea, un alt element adițional care se regăsește în definițiile acestor autori, este faptul că aceste „comunități să fie vecine sau apropiate.” Din această definiție, elemen-

tele principale care se remarcă sunt:

- cooperare intercomunală este orice formă de activitate în comun, adică formatul asocierii este mai puțin important, accentul fiind pus pe activitatea în comun;

- două sau mai multe „comunități” sau „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi.” Pe acest aspect se remarcă atât numărul de subiecți care nu poate fi mai mic de doi, cât și statutul subiecților – nivelul inferior de administrare;

- „amplasarea geografică a subiecților cooperării” este, de asemenea, importantă, elementul distinctiv fiind „vecinătatea”;

- „atribuții care le sunt stabilite conform legii.” Acest aspect semnifică faptul că comunitățile pot activa în comun nu doar pentru prestarea serviciilor publice, dar și pentru realizarea altor activități de care sunt responsabile conform legii;

- „beneficii mutuale.” Conform accepțiunii autorilor, cooperarea intercomunală este adecvată doar în cazul în care ambii sau toți partenerii au de câștigat de pe urma cooperării. Este de presupus că, dacă una dintre comunități nu obține beneficii de pe urma cooperării, aceasta nu poate fi considerată cooperare intercomunală și reprezintă un ajutor acordat comunității care beneficiază de pe urma acestei cooperări.

Carta Europeană a Autonomiei Locale acordă un loc semnificativ cooperării intercomunale și reglementează de o manieră expresă cooperarea între colectivitățile locale și dreptul lor la asociere. Articolul 10. Dreptul de asociere al autorităților administrației publice locale stabilește: „1. Autoritățile administrației publice locale au dreptul, în exercitarea competențelor lor, de a coopera și de a se asocia, în condițiile legii, cu alte autorități ale administrației publice locale, pentru realizarea de sarcini de interes comun...” [7] În acest fel, prevederile art. 10, punctul 1 al Cartei solicită ca părțile contractante să respecte dreptul autorităților administrației publice locale de a coopera și de a se asocia în scopul „fortificării eficacității lor prin proiecte de colaborare sau de a duce la bun sfârșit misiunile care depășesc capacitatea unei singure colectivități.” [8]

Prevederile Cartei Europene a Autono-

miei Locale referitor la dreptul de asociere al autorit tilor publice locale au fost inspirate, probabil, din definirea acestui drept de către Michel Guegan – creatorul primei comunit ti de comune din Franța, președintele Comunității de comune *Val d'Oust et de Lanvaux*. Conform accepțiunii sale, „cooperarea intercomunală poate fi definită ca fiind dreptul comunelor și al municipalit tilor, realizat în procesul exercitării competențelor lor, de a coopera în cadrul unor structuri specifice și de a se asocia cu alte comune pentru realizarea sarcinilor de interes comun.” [9] Din această abordare constatăm că, în accepțiunea reprezentanților autorit tilor locale cu cele mai stabile și vechi forme de cooperare (Franța), cooperarea intercomunală este ridicată la rang de drept al comunit tilor de a se asocia pentru a realiza competențele cu care sunt abilitate. Acest aspect este foarte important deoarece restr nge din start posibilitățile autorit tilor centrale de a limita aria de competență a autorit tilor locale pe motiv că nu dispun de capacități pentru a-și exercita atribuțiile stabilite.

Macedonia este una dintre țările fostului bloc socialist, care este considerată în prezent una dintre țările-lider în dezvoltarea cooperării între municipalități. O lege specială privind cooperarea intermunicipală a fost adoptată de către parlamentul macedonian în iunie 2009 care reglementează detaliat: obiectul, subiecții, formele, metodele, domeniile și pașii de realizare a cooperării intermunicipale. Conform art. 2, alin. 1 al Legii, prin cooperare intermunicipală se înțelege „cooperarea stabilită între două sau mai multe municipalități pentru asigurarea performanței și eficienței economice a realizării responsabilit tilor municipalității stabilite prin lege și pentru realizarea intereselor și obiectivelor comune.” Alin. 2 al aceluiași articol stabilește că cooperarea intermunicipală presupune îndeplinirea anumitor activități ale municipalit tilor de către o altă municipalitate în numele unei sau mai multor localități pe baza unui contract. [10]

Experiența nesemnificativă de cooperare intercomunală în Republica Moldova a determinat o eclipsare a cercetării acestui fenomen.  n rarele abordări, în mod pregnant,

prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi pentru prestarea serviciilor publice în comun. [11], [12] în opinia autorilor „Studiului analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova,” cooperarea intercomunală este un remediu pentru soluționarea problemei fragmentării teritoriale și, în mod special, în țările unde se opune multă rezistență reformelor de fuzionare a unitătilor administrativ-teritoriale. Într-o anumită măsură, cooperarea intercomunală este o formă ascunsă și incompletă de fuzionare. Ea poate fi percepută ca un model special de administrație publică locală doar în țările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment. [12]

Din multitudinea de definiții și abordări prezentate anterior, cei mai de vază cercetători ai domeniului intercomunalit ții, precum R. Hertzog, P. Swianiewicz, K. Davey sau M. Balducci, definesc cooperarea intercomunală după cum urmează: „Cooperarea intercomunală este o relație între două sau mai multe autorități locale, entități ale primului nivel de administrare teritorială, care au statut de persoane juridice, abilitate cu competențe, responsabilități și resurse în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale.” [13] Această definiție este în cele mai dese cazuri utilizată și de majoritatea cercetătorilor.

 n concluzie, conceptul de „cooperare intercomunală” este un termen relativ nou în știința administrației publice locale și definește o formă alternativă de prestare a serviciilor publice în care accentul este pus pe conlucrarea, activitatea în comun a autorit tilor publice locale de nivelul întâi în realizarea competențelor stabilite de lege. Deși, relativ nou, termenul este interpretat semantic și abordat neunivoc. Diferențele de abordare își au rădăcinile în diferențele de nuanțe lingvistice, dar există și un substrat legat de diferența de inspirație a modelului organizării sistemului de administrație publică locală – francez sau anglo-saxon, precum și ținandu-se cont de subiecții instituționali care participă în cadrul cooperării.

BIBLIOGRAFIE

1. Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova. Studiu elaborat de P.N.U.D. / P.C.D.L.I. Moldova, Chișinău, 2011.
2. Dicționar explicativ al limbii române. <www.dexonline.ro>
3. Studiu comparativ privind implementarea intercomunalității în Europa, elaborat în cadrul proiectului „Asociațiile de dezvoltare intercomunitară – instrument pentru furnizarea în comun, în condiții de calitate și eficacitate a serviciilor publice locale.” SMIS 2983, București, 2010, p. 5-6.
4. *Ibidem*.
5. Swianiewicz Paweł. *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest, Open Society Foundations, 2011, p. 4.
6. Hertzog Robert, Swianiewicz Paweł, Davey Ken, Balducci Massimo. *Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation*. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010, p. 4.
7. Carta Europeană a Autonomiei Locale. <www.coe.int>
8. Raportul explicativ la *Carta Europeană a Autonomiei Locale*. <www.coe.int>
9. Guégan Michel. *Le cadre institutionnel de la coopération intercommunale*. France, Exposé des motifs, 14em Session plainerre, 04 May 2007, Strasbourg, Council of Europe. Commission institutionnelle. <www.coe.int>
10. Legea Republicii Macedonia privind cooperarea intermunicipală din 17 iunie 2009, art. 2.
11. Platon Mihail. *Administrația publică*. Chișinău: ed. Universul, 2008, p. 236.
12. Osoian Ion, Sîrodoev Igor, Veveriță Eugenia, Prohnițchi Valeriu. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*. Chișinău, 2010, p. 105.
13. Hertzog Robert, Swianiewicz Paweł, Davey Ken, Massimo Balducci. *Op. cit.*, p. 4.

Prezentat: 18 ianuarie 2013.

E-mail: slav.bulat@gmail.com

AVIZ


Continuă abonarea la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodicosttiințifică **“Administrarea Publică”** pentru anul 2013, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**

Revista metodicosttiințifică trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorica C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

4/2012



Nr. 3 (400) Februarie 2013

FONDAT ÎN ANUL 1994

FUNȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ DE PE LĂNGĂ PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA.
SUPPLEMENT LA REVISTA “ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Academia de Administrare Publică: 20 de ani de la fondare

Vârsta afirmării

Aurel Simboteanu, doctor în științe politice, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative a Universității de Stat din Moldova, a fost profesor al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, responsabil de activitatea didactică. Despre aceea cum a fost constituit noul sistem modern de pregătire a cadrelor domnia sa a povestit în interval acordat ziarului nostru.



Am început activitatea în cadrul Academiei la 1 noiembrie 1994 când demarșese cel de-al doilea an de studii. Am fost invitat de către regretatul rector Mihail Platon la funcția de șef al Direcției instruire, structură preocupată la acea timp de organizarea și desfășurarea întregului proces educațional din Academie.

Constituirea noului sistem de pregătire a cadrelor pentru administrația publică s-a făcut sub conducerea și îndrumarea nemijocată a lui Mihail Platon, o personalitate cu o bogată experiență de activitate în organele de stat și un bun cunoscător al sistemului de învățământ. Ținând seama de faptul că experiența acumulată în acest domeniu lipsea cu desăvârșire, s-a purces la studierea experienței altor țări cu implementarea treptată a celor studiate în activitatea Aca-

demiei. La identificarea acestei experiențe s-a adus o contribuție considerabilă de Arcadie Barbușoiu, responsabil la acea timp de relațiile internaționale ale Academiei, cu concursul cărui a fost derulat mai multe proiecte.

Organizarea implementării practice studiate în instituțiile similare din Portugalia, Belgia, Olanda, Franța, Italia, Suedia, Marea Britanie, S.U.A., România, Federația Rusă, Ucraina, precum și a prevederilor actelor normative ale autorităților centrale ale Republicii Moldova i-a revenit Direcției instruire și secțiilor (facultăților), care au precedat activitatea cadrelor. Făcând abstracție de detalii, voi menționa că au fost elaborate planuri de studii euroconforme, un set de acte regulatorii privind organizarea și desfășurarea procesului de pregătire a cadrelor pentru administrația publică, acțiuni care au contribuit într-un termen relativ scurt, la ajustarea procesului de studii din Academie la rigurile instituțiilor similare din alte țări.

Încele lucruri au fost posibile cu participarea activă a unei echipe unite de specialiști ai Direcției instruire compusă din Ludmila Mocmac

O nouă strategie defensivă a țării

Un nou contingent de absolvenți ai Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova au susținut teza de master. Ministrul apărării Vitalie Marinuța a avut ca temă „Relațiile civil-militare în contextul edificării statului de drept”, în care a abordat noi aspecte de întărire a potențialului de apărare al țării noastre. Referitor la aceste aspecte, la studiul de la Academia de Administrare Publică domnul ministru s-a pronunțat în interval acordat ziarului nostru.

CORRESPONDENTUL:
Relațiile civil-militare este ceva nou, neexplorat pentru societatea noastră? Care a fost scopul abordării acestei teme în teza de master?

Vitalie MARINUȚA: La începutul secolului XX, italianul Nicolo Machiavelli (1469-1527) afirma că puterea militară trebuie subordonată puterii cetățenești. Chiar și acum acest imperativ este unul corect, în special pentru statele ce se dezvoltă conform principiilor democratice. Lipsa unui control democratic civil riguros asupra structurilor de securitate poate constitui o frână în procesul dezvoltării societății, fiind implicit un factor de instabilitate.

Aceasta lucrare este un început al unui studiu mai amplu în contextul istoric mondial de dezvoltare a relațiilor civil-militare. Studiul va conține o analiză complexă a relațiilor respective în condițiile edificării statului de drept, Republica Moldova, accentuate principalele fund-puse pe elaborarea unor recomandări pentru dezvoltarea durabilă a relațiilor civil-militare, dar și a controlului democratic eficient asupra

structurilor de forță, în așa fel încât să abia de câștigat sistemul de securitate și spălare al țării.

COR: Aveți deja studii de master, în domeniul militar, acum urmați doctoranțura la Academia de Științe a Moldovei. De ce ați considerat că e necesar să faceți și masteratul la Academia de Administrare Publică?



V.M.: În primul rând, totdeauna m-am străduit să îndeplinesc lucrul încredințat la cel mai înalt nivel și să învăț cât mai multe. Experiența, care o posedăm la momentul începerii studiilor în cadrul Academiei de Administrare Publică,

(Continuare în pag. 3)

(Continuare în pag. 4)

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: 04.02.2013

Bun de tipar: 05.03.2013

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **230 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489