

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2012
nr. 4 (76)**

**Chișinău,
2012**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

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

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

Acreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept.*
(Hotărârea 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. 4 (76), octombrie - decembrie 2012

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

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

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

GOREA Ana, doctor în filologie, conferențiar universitar

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

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferențiar universitar

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

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

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

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

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

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Vasile MARINA

Știința modernă și societatea.....9

Aurel SÎMBOTEANU

Sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în contextul edificării statului modern.....13

Viorel GUȚU, Tatiana TIMOFTI

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare: constituire și evoluție.....22

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC

Actele Președintelui Republicii Moldova.....28

Eduard BOIȘTEANU

Unele reflecții teoretice privind parteneriatul social în sfera muncii din Republica Moldova.....34

Eufemia VIERIU

Securitatea socială în cadrul Uniunii Europene.....41

Dumitru VIERIU

Considerații generale privind sistemul de salarizare.....48

Elena MOCANU

Proprietatea forțată și perpetuă: trecut, prezent și viitor.....54

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Oleg FRUNZE

Evoluția resurselor economice.....63

Grigore AMBROSI

Aspecte privind auditul sistemelor de transport public.....67

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Eugenia CEBOTARU

Guvernarea electronică și democrația electronică – îmbunătățirea calității serviciilor publice.....73

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Victor JUC, Silvia MÎTCU

Activități nemilitare ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord: repere teoretico-metodologice și politico-juridice.....78

Eduard SERBENCO

Situația juridică în dreptul intern al Republicii Moldova a actelor adoptate de organele de control al aplicării principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului89

Rodica RUSU

The impact of Diaspora on political processes in Republic of Moldova103

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Natalia SAITARLÎ

Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală.....112

Anastasia ȘTEFANIȚA

Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informaționale în cadrul spațiului administrativ european.....117

Victoria PLEȘCA

Aspecte privind contractul individual de muncă pe durată determinată.....122

Ion BARBAROȘ

Managementul utilizării resurselor funciare în economia mondială.....126

Andrei GRUIA

Inițiativa Europa de Sud-Est electronică (*eESE*): angajamente asumate și bune practici pentru definirea noului document de politici „Moldova electronică”.....131

Gheorghe BOTNARIUC

Aspecte sociologice ale traficului rutier.....134

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- Vasile MARINA**
Modern science and society.....9
- Aurel SÎMBOTEANU**
Institutional system of specialized central public administration in the Republic of Moldova in the context of modern state building.....13
- Viorel GUȚU, Tatiana TIMOFTI**
Ministry of Agriculture and Food Industry: formation and evolution.....22

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

- Silvia GORIUC**
Acts of the President of the Republic of Moldova.....28
- Eduard BOIȘTEANU**
Some theoretical reflections on the social partnership in the sphere of labour in the Republic of Moldova34
- Eufemia VIERIU**
Social security within European Union.....41
- Dumitru VIERIU**
General considerations on the remuneration system.....48
- Elena MOCANU**
Forced and perpetual property: past, present, future.....54

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

- Oleg FRUNZE**
Evolution of economic resources.....63
- Grigore AMBROSI**
Aspects on audit of the public transport system.....67

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Eugenia CEBOTARU

Electronic government and electronic democracy – improvement of the quality of public services.....73

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Victor JUC, Silvia MÎTCU

Non-military activities of the North Atlantic Treaty Organization: theoretical-methodological and politico-legal guidelines.....78

Eduard SERBENCO

Legal status of the findings by U.N. treaty-based bodies in the Moldovan legal order.....89

Rodica RUSU

The impact of Diaspora on political processes in Republic of Moldova103

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Natalia SAITARLÎ

Administrative-territorial reform and its impact on civil servants of local public administration.....112

Anastasia ȘTEFANIȚA

Practices of policy making in information public services within the European administrative territory.....117

Victoria PLEȘCA

Aspects of the individual employment contract of limited duration.....122

Ion BARBAROȘ

Land resource management in the global economy.....126

Andrei GRUIA

Electronic South-East Europe initiative: commitments and good practices for the defining of the new policy document „Electronic Moldova”.....131

Gheorghe BOTNARIUC

Sociologic aspects of road traffic.....134



A

ministrarea publică:
teorie și practică



Știința modernă și societatea (I)

Vasile MARINA,
rector al Academiei de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova,
doctor habilitat în științe fizico-matematice,
profesor universitar

SUMMARY

The paper reveals some facts related to science and society, whose knowledge allows a better understanding of the phenomena that occur in nature and society. The less natural evolution of society imposes a non-triumphant treatment of reality. It also exposes some causes that contributed to affecting man's superior qualities, his distancing from nature, tradition and the deformation of the human spirit in general. The gap created between the natural and socio-human sciences, on the one hand, and the exaggerated differentiation of others, on the other hand, are among the more specific causes.

It is shown that the way in which the social and scientific events evolved has led to the appearance of many negative phenomena. For example, people have become more concerned with personal problems rather than collective ones. In the case of an imbalance between individual and collective interests, such qualities as honour, dignity, honesty lose their value and essence.

În lucrare se pun în evidență unele realități ce țin de știință și societate, cunoașterea cărora permite o mai bună înțelegere a fenomenelor, care se produc în natură și societate. Evoluția mai puțin firească a societății impune o tratare netriumfalistă a realității. Se expun unele cauze care au contribuit la afectarea calităților superioare ale omului, distanțarea lui de la natură, tradiție și deformarea, în general, a spiritului uman. Printre cauzele mai specifice se consideră prăpastia creată între științele naturii și cele socioumane, pe de o parte, și diferențierea exagerată a unora și altora, pe de alta.

Se arată că modul, în care au evaluat evenimentele sociale și științifice, a condus la apariția mai multor fenomene negative. De exemplu, oamenii au devenit preocupați mai mult de problemele individuale decât de cele colective. În cazul unui dezechilibru dintre interesele individuale și colective, astfel de calități, cum ar fi onoarea, demnitatea, cinstea, își pierd valoarea și esența.

1. Cu privire la imperfecțiunile noțiunilor de știință și societate

Înainte de a analiza relația dintre știință și societate, pe lângă definițiile general acceptate, vom expune și unele viziuni, în care se conține mult adevăr, dar acestea nu sunt apreciate la justa lor valoare.

În mod tradițional, știința este privită ca o sferă de activitate umană a cărei funcție constă în dobândirea și sistematizarea teoretică a cunoștințelor despre realitate. Mai puțin „comode” sunt viziunile unuia dintre cei mai mari romancieri ai lumii **Lev Tolstoi** (satisfacția de a analiza, de exemplu, numărul buburuzelor); ale astronomului, fizicianului și matematicianului britanic **Arthur Eddington** („știința este un instrument ascuțit, cu care oamenii se joacă asemenea copiilor și își taie propriile degete”); ale scriitorului, biologului și filozofului francez **Jean Rostand** („știința ne-a făcut zei, înainte ca noi să învățăm a fi oameni”); ale cunoscutului huru și mistic neohindus **Osho** („politica a corupt știința pentru că a avut un singur scop: îmbogățirea”).

Pentru a comenta segmentele de adevăruri, care se conțin în aceste definiții, este nevoie de mult spațiu și de aceea nu mă voi referi la interpretările care se impun. Însă este important de reținut: nu orice activitate de cunoaștere este benefică pentru om și natură. Considerăm că am avea mult de câștigat dacă ne-am ocupa, în special, de un segment mai util al științei pe care îl vom numi **știință rațională**, definită în modul următor: *sferă de activitate umană a cărei funcție constă în cunoașterea lumii înconjurătoare pentru a descoperi în ea posibilitățile de a îmbunătăți calitățile fizice și umane ale omului, fără a afecta mediul ambiant.*

Viziunile asupra societății sunt cu mult mai diverse. În mod tradițional, se consideră că societatea este un ansamblu unitar, un sistem organizat de relații dintre oameni, bazate pe relații economice și legi comune. Din mulțimea viziunilor mai puțin acceptate, mă voi referi doar la unele dintre ele, expuse de scriitoarea română, fiica lui B. P. Hașdeu, **Lulia Hașdeu** („societatea este o mare comedie; și, în rolurile lor, oamenii rîd de acei ce sunt mai buni decât ei. Nimeni nu te-ntreabă ce ai vorbit, ci cum ai vorbit”); de cunoscutul psihiatru austriac **Alfred Adler** („ființele umane trăiesc împreună, anume de aceea că fiecare om în parte este imperfect și slab”); de unul dintre cei mai importanți romancieri din istoria literaturii, prozatorul rus **Fiodor Dostoievski** („eu nu doresc o societate în care n-aș putea face un rău, ci o societate în care aș putea face orice rău, dar n-aș dori eu însumi să-l fac”); de moralistul și pamfletarul francez **Sebastien-Roch Nicolas de Chamfort** („societatea se compune din două mari clase: cei care au mai multe banchete decât poftă de mâncare și cei care au mai multă poftă de mâncare decât banchete”); de romancierul francez de o prodigioasă fecunditate **Honore de Balzac** („societatea, mai mult mamă vitregă decât mamă bună, se dă-n vânt după copiii, care-i măgulesc deșercăciunea”).

Se poate discuta mult despre modul în care este perceput termenul de teorie. Definiția tradițională este: reflectare sistematizată, generalizată a unui ansamblu de cunoștințe și de idei, privind unele domenii ale realității obiective sau ale conștiinței sociale. Probabil,

mai puțin loc pentru interpretări lasă definiția: forma superioară a cunoașterii realității care permite descrierea unitară a totalității faptelor cunoscute din domeniul examinat, în baza unui grup minimal de date primare.

2. Necesități și posibilități

Corelația dintre știință și societate pornește de la relația fundamentală dintre necesități, în creștere neîntreruptă, și posibilități, limitate și deficitare.

Rezultatele științifice potențază aspirațiile și posibilitățile. În același timp, știința, pornind de la esența lucrurilor, trebuie să definească ansamblul de obiecte care formează o stare de confort natural. Omul nu trebuie să se cufunde prea mult în noroiul exceselor ce țin de confort; *pentru a se dezvolta, are nevoie de un șir de incomodități.* În caz contrar, intră în căldășie cu lenea, care, conform definiției date de omul politic, diplomatul și savantul american Benjamin Franklin, *este echivalentă cu rugină, care mănâncă mai repede decât munca istovește.*

Pentru un progres real este inadmisibil să discutăm numai despre comodități, pe care unii le confundă cu lipsa de efort sau de avânt în muncă, problema corectă poate fi formulată numai prin prisma unui raport optimal între comoditate și incomoditate. Cine dorește să-și asigure prosperitatea prin inactivitate, acționează la fel de irațional ca omul care vrea să-și perfecționeze vocea prin tăcere. Marii aventurieri ai omenirii au exploatat și continuă să exploateze slăbiciunile oamenilor pentru confortul excesiv. Pentru a se îmbogăți, sunt dispuși să producă, de exemplu, automobile care singure cunosc regulile de circulație și se autoconduc; este suficient ca omul să se așeze în mașină, să spună unde dorește să ajungă, iar după un astfel de efort să se distreze. Ei nu sunt îngrijorați de faptul că odihna după odihnă, dintr-o parte, îl obosește pe Om mai mult decât munca, iar pe de altă parte, capacitățile „navei cosmice” cu numele „Pământ” sunt cu mult mai modeste decât prostiile nelimitate ale aventurierilor. Avantajele care provin de la tratarea, cu multă finețe, cu mult spirit analitic, cu ingeniozitate a problemelor serioase cu care se confruntă omenirea, nu trebuie să se transforme în nebunia cuiva. Adevărații oameni de știință trebuie să caute modalități

de a ieși din capcana întinsă de aventurieri de tot soiul.

Defectele sistemului unidimensional pornesc încă din **era de fondare a capitalului (1848-1875)**, ca urmare a breșei istorice atât pe frontul economic, cât și pe cel politico-ideologic. Acești ani au fost dominați nu numai de o revoluție dualistă, dar și de una geografică; transformarea industrială a fost inițiată în Anglia, iar cea politică – în Franța. Dedesubtul și împrejurul acestei situații au condus la afectarea simetriei și unității: revoluția politică s-a retras, iar cea industrială a progresat. Ca urmare, a fost construită o societate defectuoasă. Doar câțiva gânditori au înțeles drama progresului industrial; s-a produs o lume foarte diferită de aceea către care se părea că se îndreaptă. Ideologii acelei epoci considerau că progresul tehnologiei, știința și societatea făceau posibil să-și imagineze prezentul cu imparțialitatea indiscutabilă a savantului științelor naturale, ale cărui metode credeau ei înșiși (s-au dovedit a fi eronate) că le înțelegeau. [1]

Drama progresului industrial s-a răsfânt și asupra modului de formare a „statului-națiune”; se presupunea nu numai că acesta trebuia să fie național, dar și „progresist,” adică să fie capabil să dezvolte o economie, o tehnologie, o organizare statală și o forță militară viabilă, adică trebuia să fie, cel puțin, de o mărime medie. Ca urmare, cei care identificau statele-națiune cu progresul tehnologic și științific negau caracterul de națiuni mici și înapoiate; pentru ele se presupunea asimilarea de către națiunile mari, victorioase în lupta pentru „existență.” Această formă de luptă pentru „existență” nu are nimic în comun cu teoria *darwinistă*; legile obiective ale naturii nu condiționează evoluția unor specii prin dispariția altor specii. Ceea ce părea, la prima vedere, progres, s-a dovedit a fi altceva. De exemplu, pe măsură ce școlile și instituțiile deveneau tot mai importante, fără mari eforturi a devenit posibilă impunerea unei limbi de instrucție, impunerea unei culturi, o naționalitate. În consecință, formarea propriei națiuni genera, în mod automat, contranaționalismul celor forțați să aleagă între asimilare și inferioritate. Un alt fenomen legat de industrializare ține de migrația în masă a populației; dezlădăcina-

rea a provocat și continuă să provoace o serie de efecte negative.

Cu toate că într-o societate construită pe principii certate cu legile naturii (nu contează prea mult ce cred masele) clasele conducătoare au conștientizat că însuși progresul societății industriale mai are și o parte „neprevăzută” în proiect – pericolul care provine de la nemulțumirile maselor. Pentru îndepărtarea acestuia s-a apelat la forța democrației. Odată intrate pe scena politică, masele s-au comportat uneori ca actori și nu ca figuranți fără semnificație, într-un tablou bine regizat. Ca urmare, se impunea o guvernare reprezentată de elitele „superioară și mijlocie,” precum și de cea a „masele.” Problemele apar din cauza că „masele” nu dispun de cunoștințe suficiente pentru a-și impune interesul și trebuie să fie reprezentate de cei care le promit tot ce este mai bun sub soare. „Beneficiul” ce poate fi obținut în scopul acaparării puterii în urma contrapunerii intereselor diferitelor grupuri sociale a fost exploatat la maximum de către bolșevici. Modalitatea de a accede la putere prin intermediul dezinformării maselor este practică și la etapa actuală.

Problema fundamentală cu care ne confruntăm actualmente se reduce la imposibilitatea obținerii unui echilibru între necesități și posibilități.

3. Probleme ce intervin în procesul cunoașterii

Prima ține de **neperceperea celor ce se întâmplă**. Fenomenul în cauză își are originile în complexitatea extrem de mare a lumii, cauzată, în primul rând, de erorile comise anterior în strategiile de dezvoltare economică și științifică. În spațiul economic cu o singură dimensiune informația este apreciată pentru faptul că poate fi folosită în calitate de marfă. În această practică se uită că informația are valoare numai atunci, când este sesizată și înțeleasă corect. Pentru aceasta este nevoie de cunoștințe profunde și capacitatea de a sesiza, adică necesitatea de a pătrunde în esența sistemului confuz de cunoștințe, care reprezintă informația ca atare. Societatea se poate baza pe cunoaștere numai dacă, pe lângă cunoștințe și informație, mai are și personalități capabile să se orienteze liber în fluxul său, dispun de gândire critică și pot deosebi informația utilă

de cea inutilă, pe cea creativă de cea distructivă. Din analiza fenomenelor care s-au produs pe parcursul sec. al XX-lea constatăm că societatea bazată pe raporturi economice unidimensionale a redus evident și în mod esențial cercul de personalități capabile să delimiteze lucrurile admisibile de cele inadmisibile.

A doua problemă pornește de **la goana după profit**, caracteristica fundamentală a sistemului unidimensional. Sistemul unidimensional tratează natura ca o simplă mină de exploatare, iar societatea – consumator al bunurilor dobândite. Urmare a funcționării sistemului unidimensional s-au redus radical posibilitățile durabilității vieții pe planeta Pământ, au fost afectate calitățile fizice și intelectuale ale omului. Oricât ar părea de straniu, dar goana după profit a eliminat imediat din ecuație nu numai posibilitățile *Naturii* întru prosperare, dar și pe cele ale *Omului*.

Maniera de a acționa efectiv înainte de a pătrunde orizontul de timp viitor se datorează sistemului artificial al societății. De la bun început, sistemul unidimensional a fost fundamentat pe avere, care condiționează puterea, iar din ea rezultă interesele promovate prin politică. Puterea a dezvoltat la deținătorii de avere orgoliul, gloria, dorința de a domina, iar la supuși și slujbași a format invidia, supușenia oarbă, lingușirea, servilismul etc. În consecin-

ță, conducătorii politici sau religioși, pe parcursul istoriei, nu au fost și nu sunt interesați în mod obiectiv ca masele de oameni dirijate de ei să înțeleagă fenomenele de natură politică și socială.

Cum spuneam, o problemă serioasă pornește de la *goana după profit* – caracteristica fundamentală a sistemului economic actual. Ca urmare, sunt implementate tehnologii iraționale, care afectează calitățile fizice și intelectuale ale omului și ale armoniei dintre om și natură. **Biotehnologiile creează un aliaj indivizibil de bunuri și rău greu perceptibil.** După cum menționează F. Fukuyama, tehnologiile medicinale ne propun uneori o cârdășie cu diavolul: *viață mai îndelungată, marcată neapărat de capacități mintale reduse; eliberarea de depresiuni, însoțită de pierderea creativității și vieții spirituale.* Tehnologiile industriale pun în pericol mediul ambiant, iar cele biologice pot conduce la deformarea psihicii, descompunerea lumii spirituale și ruperea acesteia de realitate.

Dezvoltarea tehnologiilor informaționale a condus la rezolvarea multor probleme la care înainte omul nici nu putea să viseze. În același timp, acest progres a dat naștere la astfel de fenomene, cum sunt criminalitatea computațională, terorismul computațional, războaiele computaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Duca Gh., *Contribuții la societatea bazată pe cunoaștere*. Chișinău: Editura „Știința,” 2007.
2. Ильинский И. М., *Ассиметричный человек*. Москва: «Философия и культура», №5, 2008.
3. Седов Е., *Одна формула и весь мир*. Москва: Издательство «Знание», 1982.
4. Frans B. M., de Waal. *Chimpanzee Politics: Power and Sex among*. Baltimore: Apes, 1989.
5. Fukuyama F., *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution: Farrar, Straus and Giroux*. New York, 2002.
6. Eric Hobsbawm, *Era Capitalului. Trad. din engleză: Andreea Condruș, Florin Sicoie*, Chișinău: Editura „Cartier” S.R.L., 2002, 400 pag.
7. *Maxime și cugetări*, vol. 1. Chișinău: Editura „Epigraf,” 2010, 472 pag.
8. *Maxime și cugetări*, vol. 2. Chișinău: Editura „Epigraf,” 2008, 576 pag.
9. Marina Vasile, *Societatea unidimensională și consecințele ei*. Chișinău: „Administrarea Publică,” revistă metodico-științifică, nr. 4, 2010.
10. Marina Vasile, *State Equation under Proportional Nonisothermal Loading*. New York: International Applied Mechanics, nr. 2, 1997.

Prezentat: 21 noiembrie 2012.

E-mail: rector@aap.gov.md

Sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în contextul edificării statului modern

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

SUMMARY

In this study are examined some aspects of the organization and functioning of the specialized central public administration in the Republic of Moldova considering the recent regulations that have been made into the Law on specialized central public administration, adopted on May 04, 2012, which will come into force on February 03, 2013.

The adoption of this law is an attempt to adjust the institutional system of the Moldovan specialized central public administration to the European model, by assigning clear responsibilities and functions to mentioned authorities as well as streamlining administrative procedures and activities undertaken by them. The specialized central public administration is conceived as a unitary system in which no ministry or other central administrative authority and organizational structures, within their competency framework, may be outside the system. Thus, in the context of these stipulations the law ensures the unity of the specialized central public administration as a system.

The social impact of the law will occur at the administrative system level as a whole by strengthening the capacities of ministries and other specialized central administrative authorities in developing and promoting policies of sectoral and intersectoral development, by improving the quality of decision-making process at the Government level as well as ensuring healthy relationships with local public administration and civil society.

Mai bine de două decenii, Republica Moldova parcurge calea de edificare a unei societăți democratice, confruntându-se cu multe obstacole. Printre ele se regăsesc și cele care au afectat, iar unele mai continuă să afecteze buna funcționare a administrației publice. Înlăturarea acestor obstacole reprezintă un obiectiv important al procesului de edificare a statului modern.

În cele ce urmează ne vom referi la unele aspecte privind organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate în contextul proaspetelor reglementări în Legea privind administrația publică centrală de specialitate, adoptată la 04 mai 2012 și care va intra în vigoare la 03 februarie 2013. [3]

Calea parcursă până la adoptarea acestei legi a fost destul de îndelungată și anevoioasă,

însoțită atât de promovarea convingerilor adeptilor acestei legi, precum și de acțiunile unor purtători ai viziunilor negativiste privind utilitatea ei. Adoptarea, în sfârșit, a legii nominalizate s-a produs reieșind din acțiunile prioritare ce se conțin în Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014 [10] și este una dintre măsurile menite să contribuie la crearea unui cadru instituțional eficient al administrației publice centrale de specialitate.

Printre argumentele care au condus la elaborarea și adoptarea acestei legi vom menționa următoarele:

În primul rând, existența unui vid legislativ în domeniul reglementării relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate, fapt ce a condiționat existența unor deficiențe care au

redus din eficiența acestui sistem. Adversarii negau necesitatea unei astfel de legi prin faptul că avem Legea cu privire la Guvern, care conține și unele reglementări cu privire la administrația publică centrală de specialitate. Vom aminti aici că această lege a fost adoptată la 31 mai 1990, până la dobândirea independenței Republicii Moldova și, în pofida multiplelor modificări intervenite pe parcursul anilor, nu mai corespunde provocărilor situației actuale din administrația publică. [2]

În al doilea rând, o perioadă îndelungată n-a existat o viziune clară asupra modului de constituire a unor autorități publice centrale de specialitate și de alegere a unei anumite forme de organizare instituțională a acestora, fapt care a îngreuiat activitățile de tipologizare a lor și de identificare a locului și rolului acestora în sistemul administrativ autohton. Menționez aceasta ca autor al unor studii din acest domeniu care, din cauza lipsei unui cadru normativ, am fost nevoit să efectuez o clasificare a acestor autorități centrale de specialitate într-o viziune proprie. [14]

În al treilea rând, unele autorități ale administrației publice centrale de specialitate erau, dar și mai sunt, preocupate nu numai de elaborarea politicilor publice sectoriale, dar și de implementarea acestora, ceea ce nu corespunde principiilor unei guvernări moderne, implementate în țările cu un nivel avansat al democrației. Prin promovarea principiului privind delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora, care derivă și din Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, [9] legea intenționează să schimbe lucrurile în acest domeniu.

Acestea, dar și alte cauze au impus crearea unui cadru legal unic pentru reglementarea relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate.

Cu ce vine această lege și ce aduce ea nou pentru administrația publică din Republica Moldova ?

În viziunea noastră, este o încercare de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la un model european, prin

atribuirea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea.

Este important de menționat, că legea stabilește structura administrației publice centrale de specialitate, stipulând în art. 2 că sub incidența legii cad *ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale* subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență. Printre ultimele sunt specificate autoritățile administrative din subordine, serviciile publice desconcentrate, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator.

Legea se pronunță separat referitor la *autoritățile administrative autonome* față de Guvern, stipulând în art. 2, alin. (2) că prevederile legii se aplică și acestora în măsura, în care nu sunt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective.

Luată în ansamblu, administrația publică centrală de specialitate este concepută ca un sistem unitar, în care niciun minister sau altă autoritate administrativă centrală, precum și structură organizațională din sfera lor de competență nu pot să se afle în afara acestui sistem. Prin aceste stipulări, legea asigură unitatea administrației publice centrale de specialitate ca sistem. Unitatea acestui sistem urmează să fie asigurată și prin punerea la temelie activității sale a unor principii fundamentale prevăzute în art. 4, pe care legiuitorul le împarte în două categorii, și anume:

- *principii organizaționale* (ierarhie instituțională; delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora; atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; desconcentrare a serviciilor publice; simplitate și claritate a structurii instituționale);

- *principii de funcționare* (legalitate; eficacitate în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; gestionare în mod economic a proprietății publice și utilizare eficientă a fondurilor publice alocate; planificare stra-

tegică; colaborare instituțională; asigurare a controlului financiar public intern; responsabilitate pentru activitate; raționalizare și promptitudine a procedurilor și activităților administrative; deservire eficientă a cetățenilor; asigurare a accesului la informație, a publicării datelor guvernamentale cu caracter public și a transparenței în procesul decizional).

Aplicarea principiilor organizaționale și funcționale se întrevide prin stabilirea unor raporturi de colaborare în cadrul administrației publice centrale de specialitate și soluționarea conflictelor de competență cu autoritățile administrației publice locale și cu asociațiile reprezentative ale acestora, precum și cu societatea civilă, asigurând accesul la informație a acestora, publicarea datelor guvernamentale cu caracter public și transparența procesului decizional, conform legislației în vigoare. [5]

Legea specifică detaliat *particularitățile de organizare și funcționare* a componentelor sistemului administrației publice centrale de specialitate.

Astfel, **ministerele** sunt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care sunt încredințate. Ele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, [1, art. 107] ale Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern. [2, art. 24]

La momentul actual, în conformitate cu art. 24 al Legii cu privire la Guvern, în Republica Moldova funcționează 16 ministere: Ministerul Economiei; Ministerul Finanțelor; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Apărării; Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; Ministerul Mediului; Ministerul Educației; Ministerul Culturii; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Ministerul Sănătății; Ministerul Tineretului și Sportului; Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor. [2]

În viziunea noastră, rețeaua ministerială ce funcționează în prezent corespunde, în te-

mei, necesităților solicitate de competențele ce țin de activitatea administrației publice centrale de specialitate. Pentru comparație vom menționa că în astfel de țări ca Austria, Ungaria, Spania, Irlanda, Norvegia, Elveția funcționează de la 10 până la 12 ministere, câte 16 ministere funcționează în Albania, Danemarca, Lituania, Polonia și România. [13]

Cu statut modernizator și de novație cu privire la ministere, am putea evidenția următoarele prevederi ale Legii privind administrația publică centrală de specialitate:

- se reglementează modalitățile concrete de constituire, reorganizare și dizolvare a ministerelor de către Parlament prin: fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare, caracterizându-se mecanismele fiecărei dintre aceste modalități;

- se stabilesc detaliat competențele ministrului și atribuțiile viceministrului, specificându-se activitățile organizatorice, manageriale, de control, dar și reprezentative ale acestora;

- se introduce funcția de Secretar de stat inexistentă până acum în ministere, cu toate că despre necesitatea acesteia s-a vorbit încă demult; [13], [15, pag. 105, 163-165] stabilindu-se că Secretarul de stat este funcționar public de conducere de nivel superior numit în funcție pe criterii de profesionalism în conformitate cu Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. [6] El asigură realizarea legăturilor funcționale dintre conducerea ministerului și corpul de funcționari publici, precum și dintre subdiviziunile aparatului central al ministerului. Pentru exercitarea acestei funcții, Secretarul de stat este abilitat cu un set de atribuții, care au menirea să asigure elaborarea calitativă a programelor și planurilor ministerului, să coordoneze activitatea subdiviziunilor aparatului central și a structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerului, să monitorizeze și să evalueze executarea obiectivelor și a direcțiilor strategice ale ministerului, să asigure elaborarea proiectelor de acte legislative și normative și altele;

- sunt statuate autoritățile administrative

din subordinea ministerelor și stabilită tipologia lor cu forma de organizare juridică de: *agenție* care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii; *serviciul de stat* care se constituie pentru prestarea serviciilor publice administrative; *inspectoratul de stat* care se constituie exclusiv pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului. Decizia privind reorganizarea și dizolvarea autorităților administrative din subordinea ministerelor ține de competența Guvernului sau, după caz, a Parlamentului, în cazurile stabilite expres de actele legislative speciale. Autoritatea administrativă din subordinea ministerului este condusă de către director, numit în funcție de către ministru, dacă altfel nu este stabilit prin actele legislative speciale.

Legea specifică particularitățile de organizare și funcționare a **Cancelariei de Stat**, care are menirea să asigure organizarea activității Guvernului. Astfel, Cancelaria de Stat este condusă de secretarul general al Guvernului care, conform art. 16, alin. (2), are un statut similar cu cel al ministrului. Din aceasta derivă caracterul politic al acestei funcții de demnitate publică. [7] Legiuitorul formulează funcțiile de bază ale Cancelariei de Stat care într-o formă concentrată se rezumă la asigurarea asistenței organizatorice a activității Guvernului, inclusiv a procesului de planificare strategică, coordonarea procesului de planificare a politicilor publice, managementului funcției publice și al funcționarilor publici, monitorizarea executării actelor legislative și normative. Prin exercitarea acestor funcții, Cancelaria de Stat asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării procedurilor aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate a guvernării.

Un capitol aparte în lege este dedicat evidențierii particularităților organizării și funcționării **altor autorități administrative centrale** în subordinea directă a Guvernului. Aceste autorități se formează conform prevederilor art. 17, alin. (1) pentru realizarea politicii statului într-un anumit domeniu sau sferă de activitate, care nu intră în competența

nemijlocită a ministerelor, precum și pentru soluționarea unor probleme în care competențele mai multor ministere se intersectează.

În conformitate cu art. 24 al Legii cu privire la Guvern, la ora actuală, în Republica Moldova activează următoarele *alte autorități administrative centrale*: Biroul Național de Statistică; Agenția Relații Funciare și Cadastru; Biroul Relații Interetnice; Agenția Moldova; Agenția Rezerve Materiale și Agenția Turismului. [2]

Aceste autorități administrative centrale funcționează conform principiului de conducere unică exercitată de către directorii generali ai acestora, care sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern sau, în cazurile expres prevăzute de actele legislative speciale, de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului. Modalitatea de constituire, reorganizare și dizolvare a acestor autorități administrative centrale este aceeași ca și în cazul ministerelor, adică de către Parlament prin: fuziune, divizare, separare, transformare. Activitatea acestora este coordonată și controlată de către Guvern prin intermediul prim-viceprim-ministrului sau al unuia dintre viceprim-miniștri desemnat de Guvern.

Legea stabilește detaliat competențele directorului general și atribuțiile directorului general-adjunct, precum și modalitățile de coordonare și control al activității altei autorități administrative centrale de către prim-viceprim-ministru și de viceprim-ministru.

Cât privește **autoritățile administrative centrale autonome**, după cum s-a menționat deja, prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate se aplică acestora în măsura în care nu sunt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective. În același timp, aceste autorități sunt concepute ca fiind parte componentă a sistemului administrației publice centrale de specialitate.

La ora actuală, în Republica Moldova funcționează următoarele autorități administrative centrale autonome: Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Agenția Națională pentru Reglementare în Comu-

nicații Electronice și Tehnologia Informației; Agenția Națională pentru Protecția Concu-renței; Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală; Administrația de Stat a Aviației Civile; Banca Națională a Moldovei; Consiliul Coordonator al Audiovizualului; Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare; Casa Națională de Asigurări Sociale; Curtea de Con-turi; Comisia Națională a Pieței Financiare; Comisia Națională de Integritate; Centrul Național Anticorupție; Centrul pentru Drepturi-le Omului; Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal; Serviciul de Stat de Arhivă; Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Serviciul de Stat de Curieri Speciali și Serviciul de Informații și Securitate.

Modalitățile de organizare și funcționare a acestor autorități administrative centrale autonome sunt prevăzute în legile speciale și regulamentele care reglementează activitatea autorităților respective, ele găsindu-și o anumită reflectare în literatura de specialitate. [12]

Alături de reglementările privind particu-laritățile de organizare și funcționare a com-ponentelor sistemului administrației publice centrale de specialitate, legea specifică și unele *dispoziții comune* privind organizarea și funcționarea ministerelor și altor autori-tăți administrative centrale. Considerăm jus-tificată această abordare, dat fiind faptul că prin aceasta se exclud posibilele repetări și suprapuneri, dacă s-ar examina fiecare tip de instituții în parte.

Astfel, art. 22 stabilește cadrul juridic de activitate a ministerului și altei autorități administrative centrale stipulând că, în activitatea sa, fiecare minister sau altă autori-tate administrativă centrală se conduce de Constituția Republicii Moldova, de Legea cu privire la Guvern și de alte acte legislative, de decretele Președintelui Republicii Moldova, ordonanțele, hotărârile și dispozițiile Guver-nului, precum și de regulamentul său de or-ganizare și funcționare aprobat de Guvern.

Stabilind statutul juridic al ministerului și al altei autorități administrative centrale, le-gea specifică că acestea sunt persoane juri-dice de drept public. Ele obțin personalitate juridică din ziua intrării în vigoare a hotărâ-rilor Guvernului prin care se aprobă regula-

mentele privind organizarea și funcționarea acestora sau din momentul indicat în actele normative în cauză și pierd personalitatea ju-ridică odată cu abrogarea deciziilor de obți-nera a personalității juridice.

Vom menționa că legea varsă lumină asu-pra conținutului unor noțiuni folosite în acti-vitatea administrativă, inclusiv în activitatea administrației publice centrale de speciali-tate, cum ar fi noțiunile de: misiune; funcții; atribuții.

Misiunea, conform art. 24, definește rolul fiecărui minister și al fiecărei autorități admi-nistrative centrale în sistemul instituțional al administrației publice centrale de speciali-tate, precum și viziunea strategică cu privire la realizarea politicii de stat în domeniile de activitate de care sunt responsabile. Ea reie-se din direcțiile principale de activitate și din domeniile de competență ale Guvernului, care sunt încredințate unui minister sau altei autorități administrative centrale, și din pre-vederile actelor legislative speciale ce regle-mentează relațiile în domeniile de activitate încredințate acestora. Misiunea se realizează prin exercitarea de către autoritățile respecti-ve a anumitor funcții.

Funcțiile de bază ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale re-prezintă, conform art. 25, alin. (1), activitățile administrative care se desfășoară cu regulari-tate, menite să asigure realizarea integrală a misiunii acestora, având obligatoriu un rezul-tat al cărui beneficiar este un subiect extern pentru autoritatea în cauză. Într-o formă con-centrată ele se rezumă la: realizarea politicii de stat în domeniile încredințate; reglemen-tarea normativ-juridică a domeniului gestio-nat; supravegherea și exercitarea controlului de stat, inclusiv verificarea respectării preve-derilor legislației; prestarea serviciilor publi-ce; gestionarea sferei de competență. Aceste funcții de bază se concretizează în regula-mentele privind organizarea și funcționarea ministerului și altei autorități administrative centrale.

Atribuțiile principale ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale, conform art. 26, alin. (1), definesc acțiunile nemijlocite exercitate de un minister și de altă autoritate administrativă centrală pentru

realizarea funcțiilor lor de bază, rezultatele concrete ale acțiunilor date, precum și menționează sferele lor de aplicare sau beneficiarii finali ai rezultatelor acțiunilor respective.

Pornind de la aceasta, putem afirma că atribuțiile ministerului și ale altei autorități administrative centrale sunt mai numeroase decât funcțiile acestora, reprezentând, de fapt, o detaliere a lor într-o multitudine de acțiuni organizatorice, analitice, decizionale, de monitorizare și control, de întreținere a relațiilor cu beneficiarii de servicii și altele.

Într-o strânsă legătură cu misiunea, funcțiile și atribuțiile ministerului și ale altei autorități administrative centrale, legea mai stabilește *drepturile generale* ale acestora, precum și *responsabilitatea* miniștrilor și directorilor generali ai altor autorități administrative centrale, reieșind din locul și rolul acestora în sistemul administrativ.

Astfel, ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate dispun de un ansamblu de drepturi generale, care le permit să-și realizeze misiunea, funcțiile și atribuțiile prin primirea informațiilor necesare de la alte autorități publice, crearea diferitelor consilii consultative și comisii specializate, prin efectuarea activităților de control, fondarea întreprinderilor de stat, societăților comerciale cu capital integral sau parțial de stat, precum și să exercite funcții de fondator sau cofondator în administrarea acestora.

În ceea ce privește stabilirea responsabilității, vom menționa că miniștrii, în calitatea lor de membri ai Guvernului, sunt responsabili politic, în mod solidar cu ceilalți membri, pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia în fața Parlamentului. De rând cu aceasta, miniștrii mai sunt responsabili personal în fața Primului-Ministru pentru activitatea ministerului pe care îl conduc și pentru domeniile de activitate încredințate acestuia. Această responsabilitate dublă derivă din funcția politică și cea administrativă exercitată de ministru. Cât privește directorii generali ai altor autorități administrative centrale, aceștia sunt responsabili personal pentru activitatea autorității pe care o conduc în fața prim-viceprim-ministrului sau a viceprim-ministrului responsabil de coordo-

narea și controlul activității acesteia, precum și, împreună cu aceștia, în fața Parlamentului.

Atât miniștrii cât și directorii generali ai altor autorități administrative centrale, fiind executori primari de buget, poartă răspundere personală pentru modul în care utilizează alocațiile aprobate autorităților pe care le conduc și pentru gestionarea optimă a fondurilor publice. Pe lângă răspunderea personală, în cazurile prevăzute de legislație, ei răspund disciplinar, civil, contravențional sau penal. Este important de menționat că aceste tipuri de răspundere pot interveni, după caz, și după expirarea mandatului.

După cum ministerele și alte autorități administrative centrale formează sistemul administrației publice centrale de specialitate, tot așa totalitatea subdiviziunilor structurale ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale reprezintă *sistemul administrativ* al acestora. De regulă, el include aparatul central al ministerului sau al altei autorități administrative centrale și structurile organizaționale din sfera lor de competență.

Un rol deosebit îi revine în acest sistem aparatului central, a cărei structură se aprobă de către Guvern și poate include *servicii, secții, direcții, direcții generale* fără personalitate juridică. Legea determină particularitățile fiecărei dintre aceste subdiviziuni care activează în baza regulamentelor aprobate, respectiv, de ministru sau de directorul general.

Cât privește structurile organizaționale din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale, legiuitorul le specifică în două categorii: a) serviciile publice desconcentrate; b) instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator.

Serviciile publice desconcentrate sunt constituite, reorganizate sau dizolvate de către Guvern la propunerea ministrului sau, după caz, a directorului general al altei autorități administrative centrale. Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate fără personalitate juridică, pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine care se constituie în calitate de structuri organizațio-

nale separate și care dispun de personalitate juridică. Structura și efectivul limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale sunt stabilite de către Guvern. [11]

Serviciile publice desconcentrate ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal. Acestea din urmă își exercită atribuțiile în câteva unități administrativ-teritoriale de nivelului doi. Conducătorii serviciilor publice desconcentrate se numesc în funcția publică și se eliberează din funcția publică, în condițiile legii, de către ministru și, respectiv, de către directorul general.

Instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator se constituie pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial. Aceste instituții publice se constituie, se reorganizează sau se dizolvă de Guvern, la propunerea ministerului sau altei autorități administrative centrale, ori, în cazurile stabilite expres de lege, de către Președintele Republicii Moldova, de ministru sau de directorul general.

Nomenclatorul serviciilor prestate de aceste instituții publice, mărimea taxelor la serviciile prestate contra plată, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale după tipurile lor se stabilesc de către Guvern, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului. Conducătorii acestor instituții se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.

Printre dispozițiile comune privind organizarea și funcționarea ministerelor și a altor autorități administrative centrale se înscrie și funcționarea organelor consultative, numite *colegii*. Acestea se formează de către Guvern la propunerea ministrului sau directorului general, pentru dezbaterile problemelor referitoare la activitatea și politicile promovate de minister sau de altă autoritate adminis-

trativă centrală. Din componența colegiului fac parte ministrul, care este și președintele colegiului, viceministrul și secretarul de stat sau, respectiv, directorul general care este și președintele colegiului, directorii generali-adjuncți, șeful de cabinet și consilierii ministrului sau directorului general, conducătorii subdiviziunilor interne autonome ale aparatului central, precum și conducătorii structurilor organizaționale din sfera de competență a acestora. Membri ai colegiului pot fi și reprezentanții altor autorități administrative.

Soluțiile identificate și recomandările formulate în urma discuțiilor din cadrul colegiului ministerului sau al altei autorități administrative centrale se aprobă cu simpla majoritate a voturilor membrilor colegiului prezenți la ședință și se prezintă ministrului sau directorului general pentru adoptarea deciziei respective.

Activitatea ministerelor și a altor autorități administrative centrale este însoțită de emiterea *actelor administrative* cu caracter normativ și individual în conformitate cu procedurile administrative. Actele normative ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale pot fi revocate, suspendate ori abrogate de către Guvern în cazul necorespunderii acestora actelor legislative, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului sau pe motiv de oportunitate. Ele, de asemenea, pot fi contestate de către persoanele fizice și juridice în Guvern sau în instanța de contencios administrativ.

Legiuitorul se îngrijește și de reglementarea *asigurării activității* ministerelor și altor autorități administrative centrale, specificând că finanțarea și asigurarea tehnico-materială a activității acestora se efectuează din contul mijloacelor prevăzute în legea bugetului de stat pentru anul corespunzător și al mijloacelor provenite din alte surse, conform legislației. De asemenea, se stipulează că condițiile de salarizare și garanțiile sociale ale personalului din cadrul ministerelor și ale altor autorități administrative centrale se stabilesc de legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar și de cea privind salarizarea funcționarilor publici.

Analizând, în ansamblu, prevederile Le-

gii privind administrația publică centrală de specialitate, vom menționa că ea vine cu anumite elemente de inovație legislativă, și anume:

- se produce o anumită ordine și claritate terminologică și clasificatoare privind toate componentele sistemului administrației publice centrale de specialitate, care au fost examinate în prezentul studiu;

- și-au găsit reglementare atât dispozițiile comune privind organizarea și funcționarea ministerelor și a altor autorități administrative centrale, precum și particularitățile de organizare și funcționare a ministerelor, structurilor organizaționale din sfera lor de competență, precum și particularitățile de organizare și funcționare a altor autorități administrative centrale;

- identificarea și clasificarea principiilor fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate în *organizaționale* și *funcționale* cu descrierea conținutului acestora și modalităților de aplicare a lor va contribui la implementarea unor practici avansate de activitate în sfera administrației publice centrale de specialitate;

- instituționalizarea funcției de Secretar de stat în ministere, deși cu o mare întârziere, urmează să aibă o influență benefică asupra

procesului de depolitizare a acestor autorități ale administrației publice și de asigurare a stabilității în funcție a funcționarilor publici angajați în ele, or, anume din cauza politizării excesive și fluctuației frecvente a cadrelor a avut de suferit și mai continuă să sufere calitatea activității acestor autorități publice;

- prin definirea clară a misiunii, funcțiilor de bază și a atribuțiilor principale ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și prin excluderea suprapunerii și dublării în activitatea acestora, cu condiția respectării lor, se creează un mediu favorabil pentru sporirea și eficientizarea activității administrative.

În concluzie, considerăm că impactul social al Legii privind administrația publică centrală de specialitate se va manifesta la nivelul sistemului administrativ în ansamblu, prin consolidarea capacităților ministerelor, altor autorități administrative centrale de specialitate, în domeniile elaborării și promovării politicilor de dezvoltare sectorială și intersectorială, îmbunătățirea calității actului decizional la nivelul Guvernului și asigurarea unor relații benefice cu administrația publică locală și cu societatea civilă, fapt ce va contribui la modernizarea administrației publice din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 1994, cu modificările ulterioare.
2. Legea cu privire la Guvern nr. 64 din 31 mai 1990, cu modificările ulterioare // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 131- 133 din 26 septembrie 2002.
3. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03 august 2012.
4. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31 din 02 martie 2007.
5. Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217/798 din 05 decembrie 2008.
6. Legea nr. 158 –XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.
7. Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 194-196 din 05 octombrie 2010.
8. Legea nr. 68 din 05 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13 iulie 2012.
9. Strategia de reformă a administrației publice centrale, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-4 din 06 ianuarie 2006.

10. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2011-2014, Chișinău, 2011.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 735 din 16 iunie 2003 cu privire la structura și efectivul limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 123-125 din 20 iunie 2003.

12. Dulschi Ion, Autorități autonome ale administrației publice centrale // „Administrarea Publică,” revistă metodico-științifică trimestrială nr. 1, 2, 3, 2011.

13. Newton Stephen J., Sorocean Chiril ș. a., Perfecționarea structurii Guvernului Republicii Moldova este solicitată de realitate // „Momentul” din 05 februarie 1999.

14. Simboteanu Aurel, Administrația publică centrală // Chișinău, AAP, 1998.

15. Simboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova // Chișinău, ed. „Museum”, 2001.

Prezentat: 01 noiembrie 2012.

E-mail: simboteanu@mail.ru

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare: constituire și evoluție

Viorel GUȚU,
viceministru al agriculturii și industriei alimentare,
doctor în științe economice
Tatiana TIMOFTI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

*The Ministry of Agriculture and Food Industry is a state authority in charge of implementing the agricultural and food industry policy of the state. Its organization and functioning is mostly similar to that existing in other ministries, when it comes to the internal organization, governing bodies, or legal framework. Given that farming is of major importance to our state, the Ministry of Agriculture, once established, has always been part of our administrative system. Moreover, a new trend is noticeable in the field of continuous consolidation of Ministry functions. Thus, the Ministry assimilates new duties in fields believed to be of major importance for a state – food safety, adjusting food policies to the *acquis communautaire*, and other.*

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare face parte din sistemul administrației publice centrale de specialitate, fiind o structură în subordinea Guvernului. În raport cu sarcinile pe care le exercită, acesta se atribuie organelor administrației publice centrale cu *activitate economică*. [1, p. 163] Anexele 1 și 2 reflectă schimbările de denumire ale Ministerului dat în Republica Moldova.

În 1990, ministerului agriculturii și industriei alimentare îi revenea rolul de a elabora și a promova politicile de dezvoltare a sectorului agroindustrial în baza unor principii și legități noi, caracteristice economiei de piață.

Prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 270 din 15.08.1990 au permis ministrului agriculturii și industriei alimentare al R.S.S. Moldova să aibă *patru adjuncți*, inclusiv un prim-adjunct și un *consiliu colegial* format din 15 persoane, a cărui componență personală era aprobată de ministru. De asemenea, a fost creat *consiliul tehnico-științific*, din care făceau parte cunoscuți oameni de știință, specialiști de seamă și conducători de unități economice.

Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 270 din 15.08.1990, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al R.S.S. Moldova urma să pregătească și să prezin-

te într-un termen de o lună în modul stabilit Guvernului R.S.S. Moldova proiectul Regulamentului Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare al R.S.S. Moldova, ținând seama de sarcinile care rezultă din necesitatea promovării unei politici flexibile de stat în complexul agroindustrial în condițiile suveranității socio-economice a republicii.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 41 din 23.01.1991, a fost aprobat Regulamentul Ministerului Agriculturii și Alimentației al R.S.S. Moldova.

După cum observăm, în titlul regulamentului figurează o altă denumire a instituției, care însă nu era prezentă și în Legea cu privire la Guvernul Republicii Moldova nr. 64 din 31.05.1990.

De aceea, prin Legea nr. 584 din 20.05.1991 despre modificarea și completarea Legii R.S.S. Moldova "Cu privire la Guvernul Republicii" nr. 64 din 31.05.1990, autoritatea administrației publice centrale de specialitate în domeniul agriculturii a fost denumită „Ministerul Agriculturii și Alimentației al R.S.S.M.”

Odată cu modificarea denumirii oficiale a statului în Republica Moldova (23 mai 1991) și proclamarea independenței Republicii Moldova, au fost efectuate amendamentele respective la Legea cu privire la Guvern fiind

utilizată ulterior denumirea „Ministerul Agriculturii și Alimentației al Republicii Moldova”.

Potrivit Regulamentului Ministerului Agriculturii și Alimentației în vigoare, la acel moment, ministerul organiza soluționarea problemelor administrării de stat a agriculturii, industriei alimentare, industriei cărnii și laptelui, colectărilor de produse agricole, comerțului cu produse pomilegumicole, struguri, cartofi și bostănoase, înfăptuia, de asemenea, în limitele competenței sale, coordonarea acțiunilor Uniunii asociațiilor de consum, altor organe ale administrației de stat și obștești, responsabile de realizarea sarcinilor puse în fața complexului agroindustrial din republică.

Printre alte etape de bază în evoluția Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare putem menționa aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 454 din 29.06.1994 cu privire la structura și funcțiile de bază ale Ministerului Agriculturii și Alimentației și Hotărârea nr. 868 din 28.11.1994 privind aprobarea Regulamentului Ministerului Agriculturii și Alimentației al Republicii Moldova.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 454 din 29.06.1994 cu privire la structura și funcțiile de bază ale Ministerului Agriculturii și Alimentației reproduce, practic, conținutul hotărârii de Guvern pe care o abrogă. Totodată, aceasta nu cuprinde o structură proprie a Ministerului Agriculturii și Alimentației.

În Regulamentul Ministerului Agriculturii și Alimentației al Republicii Moldova au fost incluse și elemente noi:

- *sarcini și funcții ce corespund cerințelor etapei respective și anume:* înfăptuirea reformei agrare în baza perfecționării relațiilor funciare, prezentarea propunerilor privind privatizarea patrimoniului de stat, asigurarea condițiilor necesare pentru dezvoltarea gospodăriilor țărănești (de fermier) etc.;

- *reglementarea mai detaliată a funcțiilor ministrului* (asigură executarea hotărârilor, dispozițiilor și indicațiilor Guvernului Republicii Moldova; repartizează obligațiile, stabilește gradul de responsabilitate a adjuncților, șefilor de direcții și secții ale Ministerului; aprobă personalul scriptic și salariile de funcție pentru salariații aparatului central al Ministerului; aprobă regulamentele subdiviziunilor interioare ale aparatului central al Ministe-

ului și statutele organizațiilor, instituțiilor și întreprinderilor subordonate; desemnează și eliberează din funcție lucrătorii aparatului central al Ministerului; semnează ordine, hotărâri, directive și instrucțiuni, regulamente și alte acte normative; stabilește componența nominală a Colegiului Ministerului, organizează și conduce ședințele lui);

- *reglementarea relațiilor cu structura consultativă Colegiul ministerului.* Deciziile Colegiului se execută prin hotărârile și ordinele ministerului. În cazul în care între ministru și membrii Colegiului apar divergențe, ministrul decide, raportând Guvernului despre disensiunile apărute. Membrii Colegiului, la rândul lor, au dreptul să aducă la cunoștință Guvernului opinia lor.

Ulterior, prin Legea nr. 32 din 28.05.1998 pentru modificarea Legii cu privire la Guvern, a fost modificat art. 24 ce prevede denumirea unui șir de autorități ale administrației publice centrale. Ministerul Agriculturii și Alimentației a fost redenumit în Ministerul Agriculturii și Industriei Prelucrătoare. [2]

Drept bază normativă pentru o nouă reorganizare a Ministerului au servit Hotărârea Guvernului nr. 577 din 15.06.1998 cu privire la aprobarea structurii și funcțiilor de bază ale Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare și Hotărârea Guvernului nr. 1070 din 22.10.1998 cu privire la aprobarea Regulamentului Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare și componenței nominale a Colegiului Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare.

Principalele modificări cu caracter structural-funcțional au fost următoarele:

- s-a redus semnificativ numărul personalului scriptic al aparatului central (de la 300 unități în 1990 la un număr de 165 de unități);

- s-a redus numărul miniștrilor-adjuncți (de la 4 la 3 persoane);

- s-a redus componența Colegiului Ministerului (de la 15 la 9 persoane);

- *aprobarea componenței nominale a Colegiului de către Guvern și nu de către ministru;*

- au fost incluse *funcții de bază noi* ce relevă prioritățile de pe agenda Guvernului (de exemplu: asigurarea securității alimentare a populației țării; crearea și administrarea fondurilor speciale de susținere a agricultorilor în

vederea asigurării lor cu surse alternative de producție; asigurarea formării și funcționării unei rețele teritoriale de servicii de consultanță etc.);

- selectarea pe bază de *concurs* a candidaturilor pentru funcțiile de șefi și specialiști ai direcțiilor generale, direcțiilor și secțiilor din aparatul central al Ministerului, precum și ai tuturor inspectoratelor de stat.

Analizând hotărârile de Guvern privind structura și funcțiile de bază ale Ministerului, precum și regulamentul nominalizat, constatăm că funcțiile de bază ale Ministerului expuse în ambele documente sunt identice.

Conform regulamentului, pentru fundamentarea multilaterală a politicii agrare, efectuarea analizelor și prognozelor dezvoltării social-economice a sectoarelor de profil, elaborarea actelor normative, programelor teritoriale de stat, argumentarea tehnico-științifică, studierea și implementarea experienței mondiale în ramurile de resort și realizarea obiectivelor politicii agrare, pe lângă Minister funcționează instituții și organizații specializate.

Regulamentul Ministerului mai prevede un compartiment nou, *Drepturile Ministerului*, unde sunt prevăzute actele normative emise de Minister (ordine, instrucțiuni, indicații metodologice și dispoziții), posibilitatea de a emite acte normative comune în colaborare cu alte ministere, departamente, servicii și inspectorate de stat, precum și drepturile propriu-zise (să solicite de la ministere și departamente, autoritățile administrației publice locale, întreprinderi, organizații și instituții informații referitoare la procesul promovării politicii agrare; să beneficieze de bazele de date oficiale în domeniul informației statistice, financiare; să creeze, reorganizeze și să lichideze întreprinderile de stat, instituțiile de cercetări etc.).

Ministerul este condus de ministrul agriculturii și industriei prelucrătoare, desemnat și demis în corespundere cu prevederile Constituției și Legii cu privire la Guvern. Ministrul este secondat de viceministri, desemnați și destituiți de Guvern la propunerea ministrului.

Viceministrii se subordonează nemijlocit Ministrului și organizează activitatea în cadrul

Ministerului în limitele împuternicirilor ce le-au fost atribuite. Viceministrii sunt, din oficiu, șefi ai departamentelor.

Direcțiile generale din aparatul central al Ministerului, inspectoratele de stat sunt principalele subdiviziuni structural-funcționale ale departamentelor. Ele funcționează în baza propriilor regulamente, vizate de șeful departamentului respectiv și aprobate prin ordinul ministrului.

Potrivit Legii nr. 75-XV din 18 aprilie 2001 pentru modificarea și completarea Legii cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990 a modificat art. 24 „Organele centrale de specialitate ale administrației publice”. [3] Astfel, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare este succesorul de drepturi al Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare. Aprobarea regulamentului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare s-a efectuat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 541 din 28 iunie 2001. [4]

Potrivit regulamentului, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare este organul central de specialitate, abilitat să promoveze politica unică a statului în domeniul agriculturii și industriei alimentare, fiind responsabil de dezvoltarea acestor ramuri și de infrastructura lor economică și socială.

Principalele modificări de natură structural-funcțională introduse prin hotărârea menționată au fost următoarele:

- sporirea statutului ministrului agriculturii și industriei alimentare care a ocupat concomitent și funcția de viceprim-ministru;

- s-a redus semnificativ numărul personalului scriptic al aparatului central (de la 165 de unități în 1998 la un număr de 83 de unități);

- s-a mărit componența Colegiului Ministrului (de la 9 la 15 persoane);

Funcțiile și sarcinile Ministerului au rămas, practic, neschimbate fiind completate cu unele noi ce țin de simple reformulări de ordin redacțional, dar nu și de conținut. În ceea ce privește drepturile Ministerului, au fost stabilite unele drepturi suplimentare, inclusiv:

- să aplice, în modul stabilit de legislația în vigoare, măsuri în vederea realizării direcțiilor prioritare ale programului de activitate a Ministerului;

- să încheie contracte și acorduri cu privire la schimbul de mărfuri, asistența tehnică, colaborarea tehnico-științifică și în alte domenii, conform drepturilor delegate;

- să numească, pe bază de concurs, managerii întreprinderilor de stat și să încheie contracte cu aceștia;

- să permită, conform legislației, darea în arendă a averii întreprinderilor de stat din ramură;

- să propună spre aprobare, în modul stabilit de legislație, candidaturile managerilor și ale altor reprezentanți în organele de conducere ale societăților economice, în care statul deține cota respectivă de acțiuni (cote-părți de proprietate);

- să numească reprezentanții statului în societățile economice din ramura în care statul deține cota respectivă de acțiuni (cote-părți de proprietate).

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 578 din 15 iunie 2005 cu privire la aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare conține noi prevederi ce afectează organizarea și funcționarea Ministerului, inclusiv: [5]

- lipsirea ministrului agriculturii de funcția de viceprim-ministru;

- reducerea numărului de viceministri (de la 3 la 2 persoane);

- reducerea componenței Colegiului Ministerului (de la 15 la 12 persoane).

De asemenea, funcțiile și sarcinile Ministerului au fost completate cu prerogative noi ce rezultau din prioritățile și politicile economice de pe agenda Guvernului nou, dar și orientarea de politică externă a țării noastre:

- ajustarea legislației în domeniul agriculturii și industriei alimentare la cerințele Uniunii Europene;

- realizarea prevederilor Programului Național „Satul Moldovenesc” și ale Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei ce țin de domeniul agrar;

- ajustarea complexului zootehnic la ce-

rințele Uniunii Europene prin restructurarea, renovarea și modernizarea acestuia, conform Planului de Acțiuni „Republica Moldova – Uniunea Europeană” etc.;

- promovarea politicii de consolidare a terenurilor agricole prin eforturi proprii sau în comun cu alte autorități, inclusiv cu cele locale etc.

O etapă crucială în transformarea administrației publice centrale de specialitate, în general, dar și a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, în particular, a început odată cu adoptarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova.” [6]

Strategia aprobată presupune reformarea administrației publice centrale prin reorganizarea autorităților administrației publice centrale și optimizarea procesului decizional. Ca rezultat, în cadrul Ministerului au fost înaintate următoarele propuneri de optimizare instituțională a structurii executivului central: oportunitatea creării Agenției sanitar-veterinare și pentru siguranța produselor de origine animală, precum și a unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor.

În concluzie, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare este autoritatea centrală de specialitate abilitată cu dreptul de a implementa politica agricolă și agroalimentară a statului. Organizarea și funcționarea acestuia este, în mare măsură, asemănătoare cu cea a altor ministere, în ceea ce privește organizarea internă, cadrul normativ al activității, conducerea etc. Dat fiind importanța deosebită a agriculturii în statul nostru, Ministerul Agriculturii, odată creat încă în perioada sovietică, nu a mai părăsit sistemul nostru administrativ. Mai mult decât atât, actualmente, observăm o consolidare continuă a funcțiilor Ministerului, care devine în prezent responsabil de noi domenii de importanță deosebită pentru stat – siguranța alimentară, ajustarea politicilor agroalimentare la cerințele comunității europene etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Creangă I., *Curs de drept administrativ*. Vol. I, Chișinău, ed. Epigraf, 2003.
2. Legea Republicii Moldova nr. 32 din 28.05.1998 pentru modificarea Legii cu privire la

Guvern, publicată la 18.06.1998, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 054.

3. Legea Republicii Moldova nr. 75 din 18.04.2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, publicată la 19.04.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-45.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 541 din 28.06.2001 cu privire la aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, publicată la 29.06.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68-71 (*abrogată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 578 din 15.06.05, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 83-85/17.06.05*).

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 578 din 15.06.2005 cu privire la aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, publicată la 17.06.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 83-85 (*abrogată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 793 din 02.12.09, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 174-176/04.12.09*).

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30.12.2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”, publicată la 06.01.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4.

Prezentat: 12 noiembrie 2012.

E-mail: virorel.gutu@maia.gov.md

Societatea civilă și statul de drept



Actele Președintelui Republicii Moldova

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

SOMMAIRE

Les réglementations constitutionnels des actes du Président de la République de Moldova, qui constitue par son titre l'existence de plusieurs types des actes, se confine sur l'article qui constate que le Président de la République de Moldova, en exécutant ses attributions de service, émet des Décrets nécessaires pour la mise en œuvre tout au long du territoire de l'Etat. Les Décrets sont publiés dans le Moniteur Officiel de la République de Moldova (l'article 94 de la Constitution). La Constitution de la République de Moldova ne constate pas le fait que le Président de la République de Moldova, en exécutant ses attributions de service, doit émettre aussi des Décrets pour utiliser d'autres formes de l'activité. Dans cette situation spécifique certaines tâches du Président de la République de Moldova nécessitent d'utiliser des expressions avec des effets juridiques et d'autres tâches qui ne nécessite pas à utiliser des expressions avec des effets juridiques. Dans l'article présenté nous analysons en détail les actes émis par le Président de la République de Moldova, en exécutant ses attributions de service.

Conform prevederilor constituționale, Președintele Republicii Moldova realizează două funcții cu titlu principal: funcția de reprezentant și funcția de garant. Atribuțiile Președintelui privind realizarea funcțiilor cu titlu principal nu pot provoca discuții, deoarece acestea sunt expres prevăzute în Constituție, pe când realizarea funcțiilor cu titlu secundar pot fi deduse din unele drepturi și împuterniciri constituționale ale Președintelui Republicii Moldova în raporturile sale cu Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova. În opinia noastră, funcția guvernamentală, realizată de Președintele Republicii Moldova, se reduce la numirea (revocarea) unor funcționari în vederea exercitării unor funcții guvernamentale sau judiciare, precum și prin participarea la formarea unor autorități statale. Deci este o funcție cu titlu secundar, care reiese din principiul separării puterilor în stat. Totodată, în scopul asigurării echilibrului puterilor, Președintele Republicii Moldova realizează funcția de mediere între organele puterii de stat.

În realizarea acestor funcții, Președintele

Republicii Moldova emite un șir de acte care pot avea un caracter normativ sau pot fi individuale.

Profesorul Tudor Drăganu a clasificat actele șefilor de stat din cadrul țărilor democratice contemporane în următoarele categorii: „a) acte juridice; b) fapte materiale juridice; c) operații administrative; și d) acte exclusiv politice.” [2, p. 279]

Excluzând faptele materiale juridice, profesorul Antonie Iorgovan, referindu-se la actele Președintelui României, le clasifică în: decrete, operațiuni administrative, acte exclusiv politice. La rândul lor, decretele fiind clasificate în decrete producătoare și neproducătoare de efecte juridice. [4, p. 322] Obiectul decretelor neproducătoare de efecte juridice definite de profesorul A. Iorgovan reprezintă, de fapt, obiectul faptelor materiale definite de profesorul T. Drăganu.

Reglementările constituționale ce se referă la actele Președintelui Republicii Moldova, deși poartă un titlu care ar da de înțeles că sunt mai multe tipuri de acte, se limitează doar la un articol care prevede că: „În exerci-

țarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului. Decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova” (art. 94 al Constituției).

Constituția Republicii Moldova nu precizează însă când, în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele urmează să recurgă la emiterea decretelor și când va utiliza alte forme de activitate. Deși legiuitorul constituant folosește o formulare generică, în realitate nu a avut în vedere toate atribuțiile Președintelui. În această situație, tot ceea ce se poate spune este că, prin specificul lor, unele atribuții ale Președintelui fac necesară recurgerea la manifestări de voință producătoare de efecte juridice și alte atribuții ce nu presupun recurgerea la manifestări de voință unilaterale producătoare de efecte juridice.

Decretele sunt acte administrative, ce conțin o manifestare de voință unilaterală a Președintelui Republicii Moldova, emise în scopul executării atribuțiilor conferite de Constituție, producătoare de efecte juridice, cu un conținut normativ sau individual.

Deci printre caracteristicile decretelor prezidențiale se înscriu:

- sunt emise în procesul atribuțiilor prevăzute de Constituție;
- dau naștere, modifică sau sting anumite drepturi și obligații;
- reprezintă manifestări unilaterale de voință în scopul de a produce efecte juridice;
- au un caracter executoriu.

Decretele pot avea un caracter normativ sau individual. [4, p. 323] Decretul cu caracter normativ conține reguli generale, este impersonal, aplicându-se repetat unui număr nelimitat de subiecți. Ca exemplu, poate fi adus decretul prin care Președintele declară mobilizarea generală sau parțială. Un asemenea decret nu se adresează unor indivizi dinainte determinați, ci stabilește reguli generale, obligatorii pentru toți. Decretele individuale, în funcție de conținut, le putem împărți în:

- decrete prin care se stabilesc drepturi și obligații pentru subiectul la care se adresează (numirea în funcție a judecătorilor);
- decrete care conferă un statut personal beneficiarului (acordarea cetățeniei, acordarea grațierii individuale).

Din punctul de vedere al regimului procedural aplicabil decretelor prezidențiale, ele pot fi clasificate în două categorii principale: a) decrete, a căror valabilitate nu este condiționată de contrasemnătura Primului-Ministru și b) decrete, a căror valabilitate este subordonată condiției de contrasemnare. Pentru regimurile parlamentare este specific ca decretele Președintelui să fie subordonate condiției de contrasemnare (R.F.G., Italia), contrasemnarea reprezentând o instituție juridică, prin care se produc efecte juridice asupra actului contrasemnat, în cazul dat a decretului Președintelui. Instituția contrasemnării determină o interdependență dintre șeful statului și Guvern, generată de regula fundamentală a guvernării democratice, potrivit căreia executivul, prin contrasemnarea de către Prim-Ministru a decretelor Președintelui, își asumă răspunderea politică pentru acestea.

Profesorul Genoveva Vrabie, cu referire la instituția contrasemnării, accentuează că „contrasemnarea reprezintă, în esență, angajarea răspunderii șefului Guvernului pentru „decizia” luată, decretul apărând ca mijloc de realizare a unor atribuții ce se exercită în comun.” [7, p. 268] Fără contrasemnătura Primului-Ministru, decretul prezidențial este lovit de nulitate, Primul-Ministru asumându-și o răspundere politică față de Parlament de fiecare dată când îl semnează. Totodată, contrasemnarea actelor emise de șeful statului are un conținut dublu: de autentificare a decretului care îi conferă formă legală și asumarea responsabilității politice pentru acest act, deci o garanție a responsabilității politice a Guvernului față de Parlament.

Incontestabil, „contrasemnarea de către Prim-Ministru a unor decrete emise de către Președinte Republicii Moldova reprezintă și o formă de colaborare între cele două autorități.” [1, p. 122]

Conform Constituției Republicii Moldova, decretele Președintelui necesită contrasemnarea Primului-Ministru în cazurile în care:

- acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai Republicii Moldova și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangurilor misiunilor diplomatice (art. 86, alin. 2);
- declară, cu aprobarea prealabilă a Parla-

mentului, mobilizarea parțială sau generală (art. 87, alin. 2);

- ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului (art. 87, alin. 3);

- ia măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice (art. 87, alin. 4).

În primul caz, prevăzut de Constituția Republicii Moldova, contrasemnarea este necesară, deoarece, conform art. 96, realizarea politicii externe a statului este asigurată de către Guvern, care-și asumă responsabilitatea în persoana Primului-Ministru. Ultimele trei cazuri se referă la emiterea unor decrete, ce produc efecte juridice în domeniile ce țin de atribuțiile de bază ale Parlamentului. Constatăm, așadar, că, conform prevederilor Constituției Republicii Moldova, contrasemnarea este cerută doar în patru cazuri, ce nu este caracteristic regimurilor constituționale parlamentare. Ca exemplu, conform art. 58 al Legii Fundamentale a R.F.G., contrasemnarea actelor Președintelui Federal, pentru a fi valabile, au nevoie de contrasemnătura Cancelarului Federal sau a ministrului federal competent, excepție făcând doar decretele de numire și revocare a Cancelarului Federal și de dizolvare a Bundestagului, când se întrunesc condițiile expres prevăzute în Legea Fundamentală.

Un articol asemănător întâlnim și în Constituția Republicii Italiene: „Nici un act al Președintelui republicii nu este valabil dacă nu este contrasemnat de ministrul care l-a propus, și care-și asumă răspunderea. Actele cu putere de lege precum și actele prevăzute de lege vor fi contrasemnate și de președintele Consiliului de miniștri” (art. 89).

În cadrul unor regimuri constituționale mixte, cum ar fi în Franța și România, cercul actelor Președintelui subordonate condiției de contrasemnare, pentru a fi valabile, de asemenea, este mai larg decât în cazul Republicii Moldova. Astfel, pe lângă cazurile prevăzute în Constituția Republicii Moldova, Constituția Republicii Franceze stabilește obligativitatea contrasemnării decretelor prezidențiale în cazurile de: numire în funcții civile și militare (art. 13); acordare a grațierii individuale (art. 17); tratatelor negociate și

încheiate de Președinte (art. 52). Desigur, în ultimul caz se subînțelege trimiterea tratatului spre ratificare Parlamentului, care presupune redactarea și înaintarea unui document, care are semnificația juridică a unui decret prezidențial, valabil numai dacă este contrasemnat de Primul-Ministru. Constituția României, pe lângă cazurile prevăzute în Constituția Republicii Franceze, mai include obligativitatea contrasemnării actelor Președintelui republicii și în cazurile de conferire a decorațiilor și titlurilor de onoare (art. 94, lit. a).

Din cele expuse putem conchide că, deși reforma constituțională din 05 iulie 2000 din Republica Moldova a modificat modalitatea de obținere a mandatului prezidențial, cercul actelor Președintelui, ce necesită contrasemnarea Primului-Ministru, a rămas neschimbat. La etapa actuală, conform Constituției în vigoare, obiectele decretelor Președintelui Republicii Moldova, care nu necesită contrasemnare sunt cu mult mai numeroase decât în cadrul unor republici cu regim semiprezidențial, unde șeful de stat este responsabil în fața corpului electoral.

Același articol al Constituției Republicii Moldova prevede că decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, însă nu prescrie obligativitatea publicării, cum este prevăzut în constituțiile altor state, ca, de exemplu, România unde Constituția prevede că „nepublicarea atrage inexistența decretului” (art. 99, alin. 1). În cazul Republicii Moldova, din textul constituțional nu este clar dacă publicarea decretelor este obligatorie și care sunt consecințele nepublicării. Dacă decretul prezidențial este un act juridic, ce produce efecte juridice și are un caracter obligatoriu, cum se încadrează în această apreciere decretul prezidențial prin care este desemnat candidatul la funcția de Prim-Ministru. Nepublicarea decretului va atrage inexistența lui, iar publicarea îi va da un caracter executoriu.

Faptele materiale juridice, deși nu produc efecte juridice prin ele însele, dar lipsa lor face imposibilă emiterea altor acte. Fără desemnarea candidaturii la funcția de Prim-Ministru, este imposibilă procedura de investitură a Guvernului. Așadar, decretul de

desemnare a Primului-Ministru reprezintă un fapt material juridic, care îmbracă forma decretului, dar nu necesită publicarea în Monitorul Oficial. În termen de 15 zile după desemnare, candidatul pentru funcția de Prim-Ministru va cere votul de încredere a Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Un alt fapt material juridic este depunerea de către Președintele Republicii Moldova la Curtea Constituțională, ca subiect cu drept de sesizare, a unei obiecții de neconstituționalitate a unei legi. Curtea Constituțională este obligată să se pronunțe pe marginea sesizării, însă această obligație a Curții Constituționale nu s-a născut ca urmare a unei manifestări de voință a Președintelui republicii, ci ea își are izvorul în dispoziția constituțională. În cazul dat efecte juridice va produce hotărârea Curții Constituționale. În baza celor relatate, considerăm că art. 94 al Constituției, prin care se stipulează actele Președintelui Republicii Moldova, necesită a fi completat cu un alineat, care ar stipula conținutul faptelor materiale juridice efectuate pentru realizarea sarcinilor de administrare publică.

„Decretele, fiind o categorie a actelor administrative, emise în baza și în scopul executării legii, urmează să fie supuse controlului de legalitate ca orice alt act administrativ, cu excepția actelor cu caracter exclusiv politic ale Președintelui”. [6, p. 68] Problema realizării controlului de legalitate a decretelor prezidențiale, și anume controlul prin instanțele de contencios administrativ, în literatura de specialitate, rămâne a fi o temă discutabilă. Conform art. 135, alin. (1), lit. a) al Constituției Republicii Moldova, Curtea Constituțională exercită la sesizare controlul constituționalității decretelor Președintelui Republicii Moldova, deci decretelor Președintelui Republicii Moldova sunt supuse controlului de constituționalitate. Potrivit Legii contenciosului administrativ (art. 4), printre actele exceptate de la controlul judecătoresc sunt actele exclusiv politice ale Parlamentului, Președintelui și Guvernului Republicii Moldova și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legis-

lative ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit. Art. 2 al aceleiași legi explică semnificația sintagmei „*act exclusiv politic*” – act referitor la raporturile dintre Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, actele de numire și destituire din funcțiile publice exclusiv politice, precum și declarațiile, apelurile, moțiunile, mesajele, scrisorile și alte acte de acest gen ale autorităților publice care nu produc efecte juridice. [5] Evident că toate actele Președintelui, în măsura în care sunt emise în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Constituție, poartă un caracter politic mai mult sau mai puțin pronunțat, unele având un caracter exclusiv politic, neproducând efecte juridice (declarații, mesaje, apeluri).

Printre alte acte caracteristice activității desfășurate de Președintele Republicii Moldova, care nu produc efecte juridice, dar ocupă o parte destul de importantă din activitatea Președintelui se înscriu operațiunile administrative. Președintele Republicii Moldova, în îndeplinirea atribuțiilor sale de reprezentare a statului, desfășoară numeroase acțiuni cum ar fi „prezența la diferite ceremonii oficiale, participarea la întruniri sau conferințe internaționale, primirea scrisorilor de acreditare sau rechemare ale unor reprezentanți diplomatici străini etc.” [3, p. 284]

O categorie distinctă de actele juridice, de faptele materiale juridice și de operațiunile administrative ale Președintelui republicii o vor constitui actele politice, care conțin o manifestare de voință destinată să producă un efect social, dar nu generează obligații susceptibile de a fi sancționate, prin forța de constrângere a statului. [3, p. 283-284]

Singurul act exclusiv politic al Președintelui, prevăzut de art. 84 al Constituției Republicii Moldova, este mesajul, care poate fi definit ca mijloc prin care șeful statului comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la problemele politice, economice și sociale ale națiunii, reprezentând, în același timp, o modalitate a colaborării, o legătură instituțională a celor două autorități, precum și o modalitate de acțiune a șefului de stat asupra Legislativului.

Constituția Republicii Moldova, prin pre-

vederea „adresează mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme ale națiunii”, nu stabilește nici obligativitatea adresării de mesaje, nici periodicitatea lor, lăsând acest drept la latitudinea Președintelui. În opinia noastră, mesajele pot avea atât un caracter facultativ, cât și un caracter obligatoriu.

Referindu-se la instituția mesajului, art. 40 al Regulamentului Parlamentului apreciază doar, că se „dă prioritate mesajelor Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului”, dar nu prevede procedura dezbaterilor și care pot fi deciziile Parlamentului pe marginea mesajului Președintelui – respins, acceptat sau primit ca informație. Evident că nimic nu poate împiedica Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul primit și chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri. În cazul în care mesajul are un caracter discreționar, facultativ, prin intermediul căruia Președintele informează Parlamentul despre viziunea sa asupra unor probleme politice, economice sau sociale ale țării, Parlamentul poate primi mesajul ca informație, fără să estimeze necesitatea dezbaterii și fără a adopta o decizie. Alta este situația în cazurile de mobilizare parțială sau generală, declararea stării de război și întreprinderea unor măsuri pentru asigurarea securității naționale, când, prin mesaj, se aduce la cunoștința Parlamentului necesitatea întreprinderii acțiunilor, ca unica autoritate în drept de a adopta decizia finală în aceste cazuri, considerăm, că mesajul trebuie supus dezbaterilor parlamentare, fiind adoptată și o decizie a Parlamentului.

În legătură cu adresarea mesajelor Președintelui republicii, ce poartă un caracter obligatoriu, mai apare întrebarea cine își asumă responsabilitatea politică pentru mesajele adresate, deoarece art. 94, alin. 2 al Constituției prevede necesitatea contrasemnării de către Primul-Ministru numai a unor decrete (prevăzute în art. 86, alin. (2); art. 87, alin. (2), (3), (4) ale Constituției) ale Președintelui, mesajul fiind un act exclusiv și unilateral al Președintelui, iar, potrivit art. 81, alin. (2), Președintele Republicii Moldova se bucură de imunitate, nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului

și nu poate fi demis, decât în cazul încălcării prevederilor Constituției (art. 89). Deoarece în cazurile mobilizării parțiale sau generale, declarării stării de război și întreprinderea unor măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, decretele Președintelui necesită contrasemnarea Primului-Ministru, considerăm că și mesajele prin care aceste acțiuni și, mai ales motivația lor, se aduc la cunoștința Parlamentului, de asemenea, necesită contrasemnarea lor de Primul-Ministru, iar dezbaterile lor în Parlament este obligatorie: într-un caz, aprobarea acțiunilor Președintelui ce țin de mobilizarea parțială sau generală, declararea stării de război și întreprinderea unor măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice; în alt caz, dezaprobarrea acțiunilor și măsurilor întreprinse de Președinte. În ultimul caz, deoarece Parlamentul nu a declarat mobilizarea parțială sau generală, starea de război, atribuții ce țin, în ultima instanță, de competența Parlamentului, responsabilitatea revine Primului-Ministru care a contrasemnat mesajul, în care s-a argumentat necesitatea de-a întreprinde asemenea acțiuni.

În rândul actelor cu caracter politic se înscriu, de asemenea, declarațiile Președintelui Republicii Moldova la întrunirile și conferințele internaționale, la conferințele de presă, la întâlnirile cu oficialitățile altor state.

Din cele expuse, observăm că prevederile constituționale cu privire la actele Președintelui Republicii Moldova au o formulare generică, lăsând spațiu de interpretare. Curtea Constituțională a fost sesizată de mai multe ori pentru interpretarea art. 93 și art. 94 din Constituție (Hotărârea C.C. nr. 9 din 26.02.1998; Hotărârea C.C. nr. 14 din 18.03.1999; Hotărârea C.C. nr. 16 din 20.04.2000). Reieșind din realitatea că la etapa actuală statutul Președintelui Republicii Moldova este reglementat doar de prevederile constituționale, Legea cu privire la investitura Președintelui Republicii Moldova și Legea cu privire la alegerile Președintelui Republicii Moldova, considerăm oportună adoptarea unei legi organice cu privire la statutul, atribuțiile și actele Președintelui Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol-Tofan D., *Raporturile constituționale dintre autoritățile publice*. Studii de drept românesc, nr. 1-2, 2003.
2. Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. Vol. I, București: Lumina Lex, 1999.
3. Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. Vol. II, București: Lumina Lex, 2000.
4. Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*. Vol. I, București: All Beck, 2001.
5. Legea contenciosului administrativ. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 057, 2000.
6. Orlov M., Belecciu Șt., *Drept administrativ*. Chișinău: Elena - V. I., 2005.
7. Vrabie G., *Organizarea politico - etatică a României: Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II, Iași: Cugetarea, 1999.

Prezentat: 19 noiembrie 2012.

E-mail: teodorina@rambler.ru

Unele reflecții teoretice privind parteneriatul social în sfera muncii din Republica Moldova

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

SUMMARY

The social-political changes which occur in the Republic of Moldova may be successfully implemented in the event of social peace and some coordinated agreements between social partners which represent the interest of the employees, employers and the state.

In order to provide an enhanced coordination of standpoints and to take into account the interests of the social partners, which largely seem to contradict each other, the world experience elaborated the social partnership system. This is a system which permits amicable settlement of disputes which arise between the social partners.

In this article the author approaches and analyses some aspects pertaining to the social partnership in the area of labour by means of international instruments and the legislation of the Republic of Moldova.

Transformările social-politice care au loc în Republica Moldova pot avea sorți de izbândă doar în condițiile unei păci sociale, ale unor poziții coordonate ale partenerilor sociali, care reprezintă interesele salariaților, patronilor și statului.

Pentru a asigura coordonarea pozițiilor și a lua în considerare interesele partenerilor sociali care, în mare măsură, nu corespund, experiența mondială a elaborat *sistemul de parteneriat social*, sistem care permite soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor care apar între partenerii sociali.

Ideea cooperării între clasele principale ale societății și cea privitoare la atenuarea antagonismului între capital și muncă au fost formulate demult și, totodată, au cunoscut o dezvoltare continuă în operele multor gânditori, care s-au pronunțat în sensul integrării în sfera muncii a principiilor echității sociale. Printre predecesorii teoriei parteneriatului social se numără unul dintre cei mai importanți sociologi francezi, Emile Durkheim (1858-1917). Sociologul francez a relevat în lucrările sale rolul deosebit de important al reglementărilor colectiv-contractuale în sfera raporturilor juridice de muncă. Astfel, Emile Durkheim a menționat: „Deși rolul de a elabora principiile generale ale legislației in-

dustriale revine adunărilor guvernamentale, totuși ele sunt incapabile a le diversifica în conformitate cu diferitele tipuri de industrii. Această diversificare constituie sarcina corporației” (*Diviziunea muncii sociale*, 1893).

În continuare, Emile Durkheim consideră că o astfel de diversificare a reglementărilor poate fi îndeplinită cu ajutorul „adunărilor aale, însărcinate a reprezenta corporația”. Asemenea adunări trebuie să cuprindă reprezentanții angajaților și ai patronilor, adică cei doi „factori ai producției”. „La baza organizării corporative cele două grupări au adesea interese rivale și antagoniste, dar în aceste adunări ele se pot întâlni. Aceste consilii comune sunt deci cadrul în care opoziția se preschimbă în contact creator, în complementaritate”¹

În plus, Emile Durkheim a propus ideea corporatistă a cărei esență rezidă în necesitatea constituirii unor corporații (grupuri) profesionale. El este convins că nici statul, nici grupul politic sau cel militar nu mai pot garanta singure autoritatea regulii sociale. Emile Durkheim a menționat, în acest sens: „Singurul care răspunde acestor nevoi este cel format din toți agenții unei și aceleiași industrii reuniți și organizați în același corp. Este ceea ce s-ar putea numi corporație sau

grup profesional” (*Diviziunea muncii sociale*, 1893).

Deși primele încercări de soluționare a unor conflicte de muncă prin negocieri dintre patroni și salariați s-au înregistrat încă în secolul al XIX-lea, abia după Primul Război Mondial, odată cu crearea Organizației Internaționale a Muncii (în continuare – O.I.M.), se poate vorbi despre geneza principiului parteneriatului social și a negocierilor colective ca modalități de rezolvare a unor probleme specifice raporturilor de muncă.²

Așadar, putem afirma cu certitudine că O.I.M. a fost acea instituție, care a promovat în mod constant principiul asocierii reprezentanților salariaților, ai patronatului și ai Guvernului în vederea căutării în comun a celor mai eficiente modalități de realizare a unei justiții sociale. Mai mult ca atât, O.I.M. a stabilit necesitatea colaborării salariaților și patronilor la elaborarea și aplicarea politicilor sociale și economice în fiecare țară. În acest sens, observăm că, potrivit *Convenției O.I.M. nr. 144/1976 privind consultările tripartite pentru aplicarea normelor internaționale ale muncii*, se dispune organizarea unor consultări eficiente, cel puțin, o dată pe an, între reprezentanții guvernului, ai patronatului și ai sindicatelor pentru punerea în aplicare a normelor internaționale ale muncii. Natura și formele procedurale ale consultărilor pot fi stabilite în raport cu practica națională, după consultarea celor mai reprezentative organizații sindicale și patronale.

În cazul Republicii Moldova, care a ratificat Convenția O.I.M. nr. 144/1976 prin *Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 593-XIII din 26.09.1995*, s-a optat pentru încredințarea unor asemenea atribuții Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, instituită în temeiul *Legii Republicii Moldova nr. 245/2006 „Privind organizarea și funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial”*.³ Conform actului legislativ menționat, Comisia națională pentru consultări și negocieri colective are, între alte atribuții, obligația de a supraveghea îndeplinirea angajamentelor asumate de Republica Moldova prin ratificarea *Convențiilor*

O.I.M. nr. 98/1949 privind aplicarea principiilor dreptului la organizație și purtarea tratativelor colective și nr. 144/1976 privind consultările tripartite pentru aplicarea normelor internaționale ale muncii.⁴

În viziunea O.I.M., *dialogul social* este un proces voluntar prin care reprezentanții salariaților, ai patronatelor și ai guvernului schimbă informații și opinii, se consultă, negociază și ajung la acorduri în probleme de interes comun.⁵

În concepția adoptată la nivelul Uniunii Europene, *dialogul social* instituit prin Tratatul de la Roma este procesul de informare și consultare continuă între organizațiile sindicale și patronale, cu scopul de a ajunge la înțelegeri în ceea ce privește controlul anumitor variabile economice și sociale, atât la nivel macroeconomic cât și microeconomic.

După cum afirmă Valentin Mocanu, există două abordări relativ divergente: O.I.M. promovează dialogul social tripartit, iar U.E. promovează dialogul social bipartit. „În realitate, ambele forme de dialog social coexistă, reflectând contexte economice și sociale complementare.”⁶

În Republica Moldova, regimul legal al parteneriatului social în domeniul raporturilor juridice de muncă este statuat în Titlul II „Parteneriatul social în sfera muncii” din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – C.M. al R.M.).⁷ Astfel, conform prevederilor art. 15 din C.M. al R.M., prin noțiunea de *parteneriat social* se înțelege un sistem de raporturi stabilite între salariați (reprezentanții salariaților), angajatori (reprezentanții angajatorilor) și autoritățile publice respective în procesul determinării și realizării drepturilor și intereselor sociale și economice ale părților.

Se cere remarcat din start că procesul de reprezentare și de apărare a intereselor salariaților în relațiile cu angajatorul, intitulat în Republica Moldova drept *parteneriat social*,⁸ în țările occidentale poartă denumirea de *dialog social*. Noțiunea de „parteneriat social” nu se utilizează în instrumentele O.I.M., a cărei activitate se fundamentează pe relațiile de conlucrare între reprezentanții sindicatelor, ai patronatelor și ai guvernelor din statele membre ale O.I.M. Așadar, O.I.M. dă preferință termenului de „dialog social.”

Luând în considerare practica O.I.M. și experiența țărilor occidentale, concluzionăm că noțiunea de „parteneriat social”, care, în viziunea noastră, reprezintă o fază avansată (o stare calitativ nouă) a dialogului social, nu reflectă situația de fapt existentă în Republica Moldova în domeniul reglementării colectiv-contractuale a relațiilor sociale de muncă și deci utilizarea unei asemenea noțiuni reprezintă o caracteristică prematură și exagerată a instituției juridice a dialogului social. Așadar, apreciem ca fiind neîntemeiată introducerea în C.M. al R.M. a Titlului II sub denumirea de „Parteneriatul social în sfera muncii.” În opinia noastră, acest compartiment al C.M. al R.M. urmează a fi reformulat în „Dialogul social.”

În doctrina română au fost formulate mai multe definiții ale dialogului (parteneriatului) social în sfera muncii, printre acestea cele mai cuprinzătoare sunt următoarele:

- „dialogul social reprezintă o formă de comunicare, informare și negociere colectivă între salariați sau reprezentanții lor, pe de o parte, angajatorii sau reprezentanții acestora, pe de altă parte, cu participarea statului ca mediator și arbitru, pentru soluționarea unor probleme colective interesând raporturile de muncă și problematica lor, pentru armonizarea intereselor patronale cu cele ale salariaților, începând de la nivelul unităților până la nivel național”;⁹

- „parteneriatul social poate fi înțeles și definit ca o colaborare între patronat și sindicate, în scopul rezolvării unor probleme economice și sociale”;¹⁰

- „dialogul social constituie o modalitate simplă și concretă care urmărește explicit realizarea democrației economico-sociale prin aducerea la masa dialogului, a discuțiilor și a negocierilor a celor doi mari parteneri sociali care se întâlnesc atât în procesul muncii, dar și în diverse activități de gestionare a treburilor societății”;¹¹

- dialogul social poate fi definit drept „o componentă a vieții sociale, ce constă în discuțiile și înțelegerile dintre partenerii sociali – sindicate și patronat – dintre aceștia și factorii guvernamentali, prin care se urmărește armonizarea intereselor patronale cu cele ale salariaților în vederea asigurării climatu-

lui de stabilitate și pace socială cu ajutorul modalităților de consultare permanentă instituite prin lege.”¹²

Analizând diversele definiții formulate în doctrină, putem concluziona că dialogul social se poate realiza sub forma:

- *bipartismului*, ca relație directă între sindicate și patronat;

- *tripartismului*, ca relație instituționalizată sindicate-patronat-Guvern.¹³

În ceea ce privește abordarea conceptuală a parteneriatului (dialogului) social, în doctrina rusă s-au format două puncte de vedere. Astfel, potrivit primei concepții,¹⁴ parteneriatul social este cercetat și abordat ca o instituție juridică (relativ nouă) a dreptului muncii; iar cea de-a doua concepție,¹⁵ pornind de la sensul extins al termenului de parteneriat social, îl tratează în calitate de funcție sau metodă de reglementare juridică a dreptului muncii.

Totodată, observăm că în doctrina rusă nu există o poziție unitară referitoare la structura parteneriatului social în sfera muncii. Astfel, autorul I. P. Orlovski (Ю. П. Орловский) reduce semnificația juridică a parteneriatului social la o simplă cooperare tripartită între organele administrației publice și reprezentanții subiecților raporturilor juridice de muncă ce are drept scop dezvoltarea economiei, îmbunătățirea condițiilor de muncă și creșterea nivelului de trai al salariaților.¹⁶

Un alt autor rus, S. A. Ivanov (С. А. Иванов), face delimitare între noțiunile de parteneriat social și cooperare tripartită. În viziunea sa,¹⁷ prin noțiunea de parteneriat social trebuie de înțeles raporturile ce se formează între partenerii sociali – patronatele și sindicatele la nivel național sau la nivelul unei ramuri a economiei naționale, precum și la nivelul unității, între administrația acesteia și personalul unității (*bipartism*). Cooperarea tripartită (*tripartism*) reprezintă, în opinia lui S. A. Ivanov, un fenomen, care include relațiile partenerilor sociali cu organele administrației publice. Așadar, autorul rus recunoaște în calitate de părți ale parteneriatului social doar pe salariați (reprezentanții acestora) și pe angajatori. Autoritățile publice au, în astfel de situație, un statut de participanți la parteneriatul social, și nu de parte a acestuia.

Totuși majoritatea doctrinarilor din Federația Rusă apreciază parteneriatul social ca o cooperare între reprezentanții salariaților, ai angajatorilor și ai statului în sfera social-economică și, totodată, subliniază rolul deosebit de important al statului în calitate de partener social.¹⁸ În plus, rolul deosebit al statului în sfera parteneriatului social poate fi ușor reliefat, ținându-se cont de prevederile Codului muncii al Federației Ruse,¹⁹ care reglementează încheierea convențiilor colective tripartite (art. 45) și constituirea comisiilor tripartite pentru reglementarea relațiilor sociale de muncă (art. 35) ș. a.

În prezent, putem afirma cu certitudine că *scopul principal al parteneriatului social constă în efectuarea unor măsuri comune și concrete ale partenerilor sociali, menite să asigure protecția socială a salariaților.*

Esența parteneriatului social reprezintă concentrarea eforturilor partenerilor sociali în scopul depășirii crizei și a stabilizării situației social-economice. Concomitent, este necesar să fie soluționate și alte sarcini, cum ar fi:

- utilizarea potențialului parteneriatului social în interesele dezvoltării personalității, asigurarea drepturilor și garanțiilor constituționale ale acesteia;

- coordonarea intereselor partenerilor sociali în soluționarea problemelor privind remunerarea muncii, ocuparea forței de muncă, protecția și securitatea muncii, instruirea profesională și reciclarea cadrelor etc.;

- precizarea funcțiilor, drepturilor și obligațiilor partenerilor sociali, elaborarea principiilor și procedurilor, ridicarea nivelului culturii negocierilor;

- aplanarea conflictelor colective de muncă în baza principiilor relațiilor de parteneriat, reducerea tensiunii în societate;

- trecerea treptată de la metodele administrative de comandă la cele colective de reglementare contractuală a relațiilor sociale și de muncă la toate nivelurile.

În opinia noastră, scopul și esența parteneriatului social pot fi elucidate doar prin prisma conceptului de *muncă decentă*. Astfel, munca decentă însumează aspirațiile tuturor oamenilor în ceea ce privește activitatea lor pe piața muncii și include aspecte

legate de: oportunitățile pentru o muncă productivă și corect remunerată; securitatea la locul de muncă; protecția socială pentru familie; o mai bună perspectivă în ceea ce privește dezvoltarea profesională și integrarea socială; libertatea de exprimare; participarea activă în luarea de decizii; egalitatea de șanse pentru bărbați și femei. Cu alte cuvinte, munca decentă reprezintă un element fundamental în ceea ce privește construcția unei societăți corecte, inclusive și echitabile.

La 10 iunie 2008, O.I.M. a adoptat în unanimitate *Declarația O.I.M. privind justiția socială pentru o globalizare echitabilă*.²⁰ Ea se bazează pe *Declarația de la Philadelphia din 1944* și pe *Declarația O.I.M. privind principiile și drepturile fundamentale ale muncii din 1998*. Declarația O.I.M. din 2008 este expresia viziunii contemporane a misiunii O.I.M. în era globalizării.

Luând în considerare cuprinsul *Declarației O.I.M. privind justiția socială pentru o globalizare echitabilă*, considerăm că politicile economice și sociale vizând asigurarea muncii decente ar trebui să se fundamenteze pe cele patru obiective strategice ale O.I.M.:

- promovarea muncii creative în mediul instituțional și economic durabil;

- luarea și consolidarea unor măsuri de protecție socială – securitatea socială și protecția muncii – durabile și adaptate circumstanțelor naționale;

- promovarea dialogului social și a tripartitismului ca cele mai eficiente metode de punere în practică și adaptare a obiectivelor strategice la nevoile și circumstanțele fiecărei țări; transformare a dezvoltării economice în progres social și a progresului social în dezvoltare economică; facilitare a realizării consensului în politicile naționale și internaționale pertinente având incidență asupra strategiilor și programelor de ocupare și muncă decentă; punere efectivă a legislației în practică și a instituțiilor eficiente, în ceea ce privește, mai ales, recunoașterea relațiilor de muncă, promovarea bunelor relații profesionale și realizarea unor sisteme eficiente de inspecție a muncii;

- respectare, promovare și punere în practică a principiilor și drepturilor fundamentale ale muncii care au o importanță

particulară în ceea ce privește drepturile și condițiile necesare pentru deplina realizare a obiectivelor strategice.

În viziunea autorului român Valer Dorneanu,²¹ rolul și funcțiile concrete ale dialogului social se referă, în principal, la următoarele aspecte:

- promovarea negocierilor colective între patroni și reprezentanții salariaților în vederea reglementării problemelor care privesc organizarea și desfășurarea procesului muncii;

- concilierea conflictelor colective de muncă;

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

- gestionarea paritară a fondurilor de asigurări sociale;

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

În conformitate cu art. 19 din C.M. al R.M., parteneriatul social se realizează prin:

- a) negocieri colective privind elaborarea proiectelor de contracte colective de muncă și de convenții colective și încheierea acestora pe baze bi- sau tripartite, prin intermediul reprezentanților părților parteneriatului social;

- b) participarea la examinarea proiectelor de acte normative și a propunerilor ce vizează reformele social-economice, la perfecționarea legislației muncii, la asigurarea concilierii civice, la soluționarea conflictelor colective de muncă;

- c) consultări reciproce (negocieri) în problemele ce țin de reglementarea raporturilor de muncă și a raporturilor legate nemijlocit de acestea;

- d) participarea salariaților (a reprezentanților acestora) la administrarea unității.

Cea mai importantă formă de realizare a parteneriatului social a fost și rămâne a fi promovarea unor negocieri colective în vederea elaborării proiectelor de contracte colective de muncă și de convenții colective. Dar, așa cum a menționat Alexandru Țiclea, „parteneriatul social depășește cu mult acest cadru. El își face simțită prezența în domeniul legis-

lației, jurisdicției și administrației. Scopul său general este acela, la fel ca în țările puternic dezvoltate economic, de realizare a „păcii sociale” între muncă și capital.”²²

Se poate considera că parteneriatul social în sfera muncii, precum și alte instituții juridice ale dreptului colectiv al muncii, au menirea să asigure premisele păcii sociale. Astfel, starea de pace socială este un rezultat al dialogului între partenerii sociali, al dialogului social, după cum prevede și art. 121 din *Legea română nr. 62/2011 a dialogului social*: „Comisiile de dialog social au caracter consultativ și activitatea lor vizează, în special, următoarele: a) asigurarea unor relații de parteneriat social între administrație, organizațiile patronale și organizațiile sindicale, care să permită o informare reciprocă permanentă asupra problemelor care sunt de domeniul de interes al administrației sau al partenerilor sociali, în vederea asigurării unui climat de pace și stabilitate socială (s. n.)...”²³

Ne raliem la opinia Ralucăi Dimitriu,²⁴ care menționează că pacea socială este un deziderat, care nu implică știrbirea dreptului salariaților la grevă sau la orice altă formă legală de protest, ci presupune că terții (consumatorii, clienții, comunitatea în ansamblu) sunt interesați în nedeclanșarea de acțiuni colective de tipul grevei.

Izvorul obligației de pace socială poate avea o natură contractuală sau legală. Astfel, obligația de pace socială are un caracter legal în acele sisteme de drept în care legea interzice greva pe parcursul derulării contractului colectiv de muncă, indiferent de faptul dacă părțile au inclus sau nu vreo obligație de pace socială în acordul lor. Observăm, în acest sens, că legislația română, în special art. 164 din *Legea nr. 62/2011 a dialogului social*, prevede că, pe durata valabilității unui contract sau acord colectiv de muncă, angajații nu pot declanșa conflictul colectiv de muncă.

Obligația de pace socială poate avea un izvor contractual ori de câte ori partenerii sociali sunt cei care se înțeleg în această privință, putând fi:²⁵

- implicită, atunci când jurisprudența a statuat că ar rezulta automat din contractul colectiv de muncă încheiat între părți, în

baza principiului *pacta sunt servanda* (cazul sistemului german de drept);

- expresă în mod obligatoriu (pentru a produce efecte) în sistemele de drept în care greva poate fi declanșată oricând, inclusiv pe parcursul executării contractului colectiv de muncă (de exemplu, cazul sistemului belgian).

În temeiul art. 31, alin. (2), lit. m) din C.M. al R.M., în contractul colectiv de muncă poate fi prevăzut un angajament reciproc al salariaților și angajatorului privind renunțarea la grevă în cazul îndeplinirii clauzelor contractului colectiv de muncă. Așadar, în sistemul de drept moldovenesc, obligația de pace socială are un izvor contractual; aceasta având un caracter de clauză de renunțare la grevă (așa-numită „*no-strike clause*”), poate fi inserată, ca urmare a înțelegerii survenite între partenerii sociali, în conținutul contractului colectiv de muncă.

Nerespectarea obligației de pace socială și declanșarea grevei produce efecte diferite în funcție de faptul dacă o astfel de obligație are un izvor legal sau contractual. Dacă izvorul are o natură legală, încălcarea obligației

de pace socială atrage ilegalitatea grevei. Dacă însă izvorul este contractual, este posibil ca greva să fie recunoscută drept legală și, în consecință, salariații greviști să nu poată fi sancționați, dar angajatorul să aibă dreptul la despăgubiri pentru nerespectarea acordului (clauzei) de pace socială.²⁶

Luând în considerare cele menționate anterior, putem concluziona că parteneriatul social este una dintre principalele modalități de soluționare a situațiilor de criză din sfera socială în condițiile insuficienței mecanismelor de conciliere și de realizare a consensului părților implicate în dialog. Actualmente, se face tot mai resimțită necesitatea studierii aprofundate a relațiilor de parteneriat social, a factorilor de stabilire a dialogului social, dar și a rezervelor de dezvoltare și de valorificare a potențialului parteneriatului social în cadrul actualelor reforme socioeconomice.

Totodată, subliniem faptul că, în Republica Moldova, parteneriatul social constituie o modalitate concretă de realizare a democrației economico-sociale, integrabilă în ansamblul democrației politice.

NOTE

¹ Ilie Bădescu, Ioan Mihăilescu, Cătălin Zamfir, *Enciclopedia sociologiei universale*, vol. I, București, Editura „Mica Valahie”, 2011, p. 199.

² Valer Dorneanu, Gheorghe Bădică, *Dreptul muncii*, București, Lumina Lex, 2002, p. 171.

³ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 142-145 din 08.09.2006.

⁴ Convențiile O.I.M. nr. 98/1949 și nr. 144/1976 au fost ratificate prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr. 593-XIII din 26 septembrie 1995 și sunt în vigoare pentru Republica Moldova din 12 august 1997.

⁵ <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-dialogue/lang--en/index.htm>> (accesat la 22 decembrie 2011).

⁶ Valentin Mocanu, *Dialogul social instituționalizat în România* // <<http://ascri.ro/dialog-social/wp-content/uploads/2011/10/2.V.MOCANU-MMFPS-DS.pdf>> (accesat la 22 decembrie 2011).

⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.03.

⁸ Din analiza prevederilor cuprinse în art. 15, 16, 18, 25 din C.M. al R.M. se poate desprinde concluzia că legiuitorul moldovean nu pune totuși semnul egalității între conceptul de parteneriat social și cel al dialogului social. Astfel, parteneriatul social în calitate de instrument de realizare a justiției sociale este consacrat la nivelul național, ramural și teritorial, la care problemele de natură social-economică sunt soluționate între reprezentanții salariaților, ai angajatorilor și autoritățile publice respective.

În acest context, conceptul de dialog social este operabil, în viziunea legiuitorului nostru, doar la nivel de unitate, concept ce contribuie la fixarea unor obligații reciproce concrete dintre salariați și angajator în sfera muncii și cea socială.

⁹ Valer Dorneanu, *Dialogul social – fundament al democrației economico-sociale*, București, Editura Lumina Lex, 2007, p. 10.

¹⁰ Vlad Barbu, *Curs de dreptul muncii*, București, Editura Național, 2005, p. 281.

¹¹ Valer Dorneanu, *Dialogul social*, București, Editura Lumina Lex, 2005, p. 8.

¹² Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii: curs universitar*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 43.

¹³ Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, București, Editura Wolters Kluwer, 2007, p. 83.

¹⁴ *Трудовое право России* / Под ред. С. Ю. Головиной, М. В. Молодцова. Москва, 2008, стр. 116.

¹⁵ М. В. Лушникова, А. М. Лушников. *Очерки теории трудового права*. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2006, стр. 402.

¹⁶ *Словарь по трудовому праву* / Отв. ред. Ю.П. Орловский. Москва, 1998, стр. 448.

¹⁷ С. А. Иванов. *Трудовое право и рыночная экономика* // Вестник МГУ. Серия «Право», 1992, №4, стр. 33.

¹⁸ М. В. Лушникова, А. М. Лушников, Н. Н. Тарусина, *Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений*. Ярославль, 2001, стр. 112-264; С. П. Маврин, *Социальное партнерство в трудовых отношениях: понятие и механизм осуществления* // Российское трудовое право на рубеже тысячелетий. Санкт-Петербург, 2001, стр. 37-57.

¹⁹ *Трудовой Кодекс Российской Федерации* // http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14_1.html (accesat la 10 septembrie 2011).

²⁰ <http://www.mmuncii.ro/ro/451-view.html> (accesat la 18 ianuarie 2012).

²¹ Valer Dorneanu, *Dialogul social – fundament al democrației economico-sociale*, București, Editura Lumina Lex, 2007, p. 10-11.

²² Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii: curs universitar*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 44.

²³ *Codul muncii. Codul dialogului social și 5 legi uzuale*, București, Hamangiu, 2011.

²⁴ Raluca Dimitriu, *O perspectivă asupra dreptului colectiv al muncii* // Revista română de dreptul muncii, Editura Rosetti, București, nr. 7/2010, p. 11.

²⁵ *Ibidem*, p. 12.

²⁶ *Ibidem*, p. 13.

Prezentat: 06 noiembrie 2012.

E-mail: catedra.drept.aap@gmail.com

Securitatea socială în cadrul Uniunii Europene

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

SUMMARY

All legal norms that regulate relations between social security include the right to social security. Social security is a broad and distinct concept, which can be defined as a task of public authorities with the aim of protecting the population against hazards.

Securitatea socială constituie un concept amplu, distinct, ce poate fi definit ca o sarcină a autorităților publice cu scopul protejării populației în fața unor riscuri. Ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile de securitate socială formează dreptul securității sociale. Această ramură de drept s-a desprins din dreptul muncii, devenind, astfel, o disciplină autonomă și aparținând dreptului public.

Securitatea socială încorporează atât asigurările sociale, cât și asistența socială. *Asigurările sociale cuprind: asigurarea de sănătate, prestațiile de maternitate, ajutorul de deces, indemnizația de șomaj, dreptul la pensie, asigurările pentru accidente de muncă și boli profesionale. De asemenea, în cadrul asigurărilor sociale, sunt incluse, cu titlu de prestații non-contributive, și drepturile acordate invalizilor, văduvelor și orfanilor de război, veteranilor de război, foștilor deținuți politici, eroilor martiri, urmașilor și răniților din timpul Revoluției din 1989, magistraților înlăturați din justiție în perioada 1945 – 1952.*¹

Cu privire la anumite instituții juridice, există anumite norme de drept comun în domeniul securității sociale, dar și norme specifice pentru anumite categorii de personal. Astfel, norme generale privind securitatea socială sunt: Legea nr. 346/2002 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale; Legea nr. 19/2000 privind pensiile și alte drepturi de asigurări sociale; Legea nr. 76/2002 privind asigurările pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă; Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.

158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate; Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului; Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii; Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat; Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială. Norme specifice pentru anumite categorii de personal sunt, cu titlu exemplificativ: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor; Legea nr. 128/1997 privind Statutul personalului didactic; Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 36/2003 privind sistemul de pensionare a membrilor personalului diplomatic și consular; Legea nr. 179/2004 privind pensiile de stat și alte drepturi de asigurări sociale ale polițiștilor.

*Ca trăsături ale asigurărilor sociale pot fi considerate următoarele:*²

- subiectele raportului de asigurare sunt, pe de o parte, persoana fizică, asiguratul, și, pe de altă parte, organizația de asigurări prin organismele competente;

- conținutul raportului de asigurare este alcătuit, în esență, din dreptul asiguratului la primirea indemnizației de asigurări sociale și obligația corelativă a instituției de asigurări de a o plăti, din obligația asiguratului de a vira contribuția de asigurări sociale, corelativă cu dreptul instituției de asigurare de a pretinde plata contribuției (raport juridic de tip comutativ);

- raportul de asigurare se naște, ca regulă, ex lege, neavând la bază voința subiectelor sale;

- conținutul raportului de asigurare costă, în principal, în furnizarea unor prestații ce reprezintă venituri de înlocuire a câștigului profesional (salariu, alte forme de venit profesional).

Asistența socială este reglementată prin Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială. Aceasta reprezintă *ansamblul de instituții și măsuri prin care statul, prin autoritățile administrației publice centrale și locale, colectivitatea locală și societatea civilă intervin pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluderea socială a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților (art. 2, alin. (1) din Legea nr. 47/2006).*³

Asistența socială, componentă a sistemului național de protecție socială, cuprinde serviciile sociale și prestațiile sociale acordate în vederea dezvoltării capacităților individuale sau colective pentru asigurarea nevoilor sociale, creșterea calității vieții și promovarea principiilor de coeziune și incluziune socială. Dreptul la asistență socială se acordă la cerere sau din oficiu, după caz; este garantat tuturor cetățenilor români care au domiciliu sau reședință în România, fără niciun fel de discriminare. De asemenea, acest drept este garantat și cetățenilor altor state, apatrizilor, oricărei persoane care a dobândit o formă de protecție și care are domiciliul sau reședința în România, în condițiile legislației române, respectiv, ale acordurilor la care România este parte.

Dreptul securității sociale și dreptul muncii. Dreptul securității sociale cuprinde ansamblul normelor de drept care reglementează raporturile juridice de asigurare socială și raporturile juridice de asistență socială. *Acestea se individualizează față de dreptul muncii prin următoarele aspecte:*⁴

- obiectul dreptului securității sociale îl constituie raporturile juridice de asigurări sociale și cele de asistență socială, spre deosebire de dreptul muncii, al cărui obiect îl reprezintă relațiile individuale și colective de muncă dintre patroni și salariați;

- problemele privind securitatea socială pot face obiectul unei legi organice (conform art. 73, alin. (3), pct. p) din Constituția

României); astfel, metoda de reglementare a dreptului securității sociale este cea directă;

- dreptul securității sociale face parte, în principal, din dreptul public, iar dreptul muncii face parte atât din dreptul privat, cât și din dreptul public.

Deși cele două ramuri de drept sunt distincte, acestea comportă și o serie de asemănări:

- ambele ramuri folosesc, în mare măsură, aceleași concepte, noțiuni și instituții juridice;

- unele drepturi de asigurări sociale, precum indemnizațiile și concediile pentru incapacitate de muncă, sunt grefate pe calitatea de salariat; pensia pentru muncă depusă și limita de vârstă sau ajutorul de șomaj se acordă având în vedere activitatea salarială desfășurată;

- unele litigii ce privesc drepturile de securitate socială sunt asimilate litigiilor de muncă - ajutorul de șomaj, ajutorul de integrare profesională, alocația de sprijin etc.;

- ambele ramuri au izvoare internaționale comune;

- în dreptul intern, actele normative fundamentale - Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale și Legea nr. 76/2000 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, reflectă atât dreptul securității sociale, cât și dreptul muncii.

Securitatea socială în documente internaționale. În cadrul Organizației Internaționale a Muncii au fost elaborate și adoptate mai multe norme privind securitatea socială, precum: Convenția nr. 102/1952 privind securitatea socială, Recomandarea nr. 67/1944 asupra mijloacelor de existență, Recomandarea nr. 69/1945 asupra îngrijirilor medicale.

Convenția nr. 102/1952 a reprezentat o nouă etapă în legislația internațională a securității sociale prin introducerea obiectivului de realizare a unui nivel minim de securitate în toate statele lumii, indiferent de gradul de dezvoltare economică.

Convenția privind securitatea socială reunește toate ramurile securității sociale într-un instrument unic, fiind primul document internațional care prevede alocațiile familiale.

Convenția definește cele nouă componente ale securității sociale, și anume: asistența medicală, indemnizațiile de boală, prestațiile de șomaj, prestațiile de bătrânețe, prestațiile în caz de accidente de muncă ori boală profesională, prestațiile familiale, prestațiile de maternitate, prestațiile de invaliditate, prestațiile de supraviețuire.

La nivel european, Consiliul Europei a elaborat și a adoptat documente precum: Codul european de securitate socială (1964), Convenția europeană de securitate socială (1973), Carta socială europeană revizuită (1996). Facem precizarea că primele două documente nu au fost ratificate de România, iar Carta socială europeană revizuită a fost ratificată în anul 1999. Aceasta din urmă are importanță datorită art. 12 - "Dreptul securității sociale". Codul european de securitate socială, aproape identic cu Convenția 102/1952, avea condiții de ratificare mult mai riguroase.

În vederea coordonării prevederilor legislațiilor referitoare la securitatea socială, au mai fost elaborate următoarele documente: *Recomandarea nr. 92/441/CEE privind criteriile comune relative la resursele și prestațiile satisfăcătoare în sistemele de protecție socială*, *Recomandarea nr. 92/442/CEE privind convergența obiectivelor și politicilor de protecție socială*, *Regulamentul nr. 883/2004/CE privind aplicarea regimurilor de securitate socială*.⁵

Regulamentul nr. 883/2004/CE are în vedere toate legislațiile referitoare la securitatea socială și la componentele acesteia și privește următoarele categorii de persoane: cetățenii unui stat-membru, apatrizii, refugiații rezidenți, într-un stat-membru (în situația în care aceștia sunt sau au fost sub incidența legislației unuia sau mai multor state-membre), membrii de familie ai tuturor celor menționați, precum și urmașii acestora. Acesta nu se aplică asistenței sociale și medicale, regimurilor de prestații în favoarea victimelor războiului sau consecințelor acestuia.

Principiile securității sociale. Principiile securității sociale sunt:

Unicitatea legislației aplicabile. Comunitatea are ca scop principal coordonarea legislațiilor naționale de protecție socială pentru

a se evita diferite situații în care un salariat fie nu este asigurat în niciunul dintre statele-membre, fie este asigurat în mai multe state-membre și plătește această contribuție de mai multe ori. Principiul de bază este acela că se aplică legislația protecției sociale din statul unde muncitorul își desfășoară activitatea și nu al statului al cărui cetățean este sau pe al cărui teritoriu își are domiciliul, excepție făcând cazul detașării.

Principiul egalității de tratament. Acest principiu stă la baza sistemului comunitar. Astfel, persoanele care își desfășoară activitatea pe teritoriul unui stat-membru și cărora li se aplică regulile de protecție socială ale acestui stat, vor beneficia de aceleași condiții de aplicare a regulilor privind egalitatea de tratament ca și cetățenii statului respectiv.

Menținerea drepturilor dobândite. Potrivit acestui principiu, drepturile dobândite în cadrul unui sistem de protecție socială pot fi transferate pe teritoriul altui stat-membru. Plata contribuțiilor acestor drepturi nu este condiționată de rezidența persoanei în cauză. Astfel, o persoană ce și-a desfășurat activitatea într-un stat-membru și a dobândit dreptul de pensie acolo, își păstrează acest drept și în condițiile în care se întoarce în țara de origine. Excepție de la această regulă face cazul ajutoarelor de șomaj.

Menținerea drepturilor în curs de dobândire. Pe lângă mobilitatea beneficiilor unui lucrător stabilit pe teritoriul altui stat-membru, acestuia îi pot fi cumulate și perioadele necesare dobândirii unui drept. Acest principiu poate avea, ca efect, împărțirea obligațiilor de protecție socială între mai multe state-membre (cazul pensiilor).

În domeniul securității sociale, *România a încheiat acorduri bilaterale cu următoarele state: Albania, Algeria, Austria, Bulgaria, Cehia, Coreea, Federația Rusă, Franța, Germania, Grecia, Libia, Luxemburg, Macedonia, Olanda, Peru, Portugalia, Republica Coreea, Slovacia, Spania, Turcia, Ungaria*.⁶

Coordonarea sistemelor de securitate socială la nivelul Uniunii Europene. Fără dispozițiile Uniunii Europene privind coordonarea securității sociale nu s-ar putea garanta suficientă protecție persoanelor când acestea își exercită dreptul de liberă circula-

ție și de ședere pe teritoriul Uniunii Europene.

Dispozițiile Uniunii Europene privind coordonarea securității sociale nu înlocuiesc sistemele naționale de securitate socială cu un sistem european unic. O astfel de armonizare este imposibilă din punct de vedere politic, deoarece sistemele de securitate socială ale statelor-membre sunt rezultatele unor tradiții îndelungate, adânc înrădăcinate în cultura și în preferințele naționale.

Dispozițiile Uniunii Europene nu armonizează sistemele naționale de securitate socială, ci asigură coordonarea lor. Fiecare stat-membru are libertatea de a decide cine va fi asigurat în baza legislației naționale, ce prestații se acordă și în ce condiții, cum se calculează prestațiile respective și care sunt contribuțiile, care trebuie plătite. Dispozițiile de coordonare stabilesc norme și principii comune pe care toate autoritățile naționale, instituțiile de securitate socială (autorități competente - Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății; organisme de legatură - Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Agenția Națională pentru Prestații Sociale; instituții competente - Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale pentru legislația aplicabilă), curțile de justiție și tribunalele trebuie să le respecte atunci, când aplică legislația națională. Astfel, ele garantează că aplicarea diferitelor legislații naționale nu cauzează prejudicii pentru persoanele care își exercită dreptul de circulație și ședere în alte state-membre.

Cu alte cuvinte, o persoană care și-a exercitat dreptul de a circula în cadrul Europei nu trebuie să se afle într-o situație mai dezavantajată față de o persoană care a locuit și a lucrat mereu în același stat-membru. Cu toate acestea, pot apărea următoarele situații:

- în unele state-membre, accesul la securitatea socială se bazează pe reședință, în timp ce în alte state sunt asigurate numai persoanele care desfășoară o activitate profesională (și membrii familiilor acestora). Pentru a evita situații, în care lucrătorii migranți fie sunt asigurați în mai multe state-membre,

fie nu sunt deloc asigurați, dispozițiile de coordonare stabilesc care legislație națională se aplică unui lucrător migrant în fiecare caz;

- în temeiul legislațiilor naționale, dreptul la prestații este uneori condiționat de existența unei perioade minime de asigurare, de angajare sau de reședință (în funcție de statul-membru sau de tipul de prestație: 6 luni, 1 an, 5 ani, 10 ani sau pâna la 15 ani, în unele cazuri). Dispozițiile de coordonare prevăd "cumularea perioadelor". Aceasta înseamnă că perioadele de asigurare, angajare sau reședință realizate în temeiul legislației unui stat-membru sunt luate în considerare atunci, când este necesar, pentru dobândirea dreptului la o prestație în temeiul legislației altui stat-membru.

Dispozițiile Uniunii Europene în domeniul securității sociale nu introduc noi tipuri de prestații, nici nu desființează legislațiile naționale. Singurul lor scop este acela de a proteja cetățenii europeni care lucrează, își au reședința sau locul de ședere în alt stat-membru.

Coordonarea modernizată a securității sociale. Dispozițiile Uniunii Europene privind coordonarea securității sociale există de 50 de ani, normele adaptându-se constant la schimbările sociale și juridice. Noile Regulemente (CE) nr. 883/2004 și (CE) nr. 987/2009, privind „coordonarea modernizată a securității sociale din Uniunea Europeană”, valorifică importanta experiență acumulată: ele simplifică și consolidează normele Uniunii Europene, îmbunătățind drepturile persoanelor interesate.

„Coordonarea modernizată a securității sociale din Uniunea Europeană” deplasează accentul de la facilitarea mobilității lucrătorilor la consolidarea drepturilor tuturor cetățenilor, indiferent dacă aceștia lucrează sau nu. Aceste modificări ale coordonării securității sociale au scopul de facilita situația europenilor care se deplasează.

Această coordonare modernizată constituie o evoluție importantă în ceea ce privește protecția cetățenilor, și aceasta nu numai pentru cele 10,5 milioane de europeni care trăiesc în alt stat-membru decât cel în care s-au născut (circa 2,1% din populația totală a Uniunii Europene). De asemenea, ea va ușu-

ra viața a 250 mii de persoane, care au lucrat în mai multe state-membre și au nevoie să exporte o parte a drepturilor lor de pensie în fiecare an. Ea va îmbunătăți și protecția a peste un milion de cetățeni care traversează în fiecare zi frontierele din Uniunea Europeană pentru a lucra.

O mai bună informare a cetățenilor conduce la un acces îmbunătățit la drepturi.

Cetățenii se află în centrul „coordonării modernizate”, iar noile regulamente pun un accent special pe îndatoririle statelor-membre față de aceștia. Astfel, statele-membre trebuie să ofere asistență activă și informații, precum și să îndeplinească obiective concrete în ceea ce privește eficiența, rapiditatea și accesibilitatea.⁷ La rândul lor, cetățenii trebuie să informeze instituțiile cât mai rapid cu putință în legătură cu orice schimbări ale situației lor personale sau familiale care afectează drepturile lor la prestații.

Protecția persoanelor care circulă în cadrul Europei este, de asemenea, îmbunătățită de noile regulamente. Pentru a ține pasul cu evoluția legislațiilor naționale, ele acoperă noi drepturi, precum paternitatea și prestațiile de prepensionare, care nu erau prevăzute de normele anterioare. În plus, dispozițiile privind domeniul precum șomajul, asigurările medicale și prestațiile familiale au fost simplificate, ceea ce ar trebui să simplifice interpretarea regulamentelor și să reducă sursele unor puncte de vedere divergente.

Noile regulamente introduc și posibilitatea ca un cetățean să se înregistreze temporar și să aibă acces temporar la prestații atunci, când statele-membre au puncte de vedere divergente în legătură cu legislația care trebuie aplicată. Aceasta garantează că nimeni nu va rămâne fără acoperire de securitate socială în timp ce așteaptă decizia unui stat-membru.

De asemenea, se prevede o nouă procedură de dialog și conciliere între statele-membre. Dacă statele au păreri diferite în legătură cu validitatea unui document sau cu legislația care trebuie aplicată într-un anumit caz, această procedură ar trebui să le permită să ajungă la un acord final într-un termen de maximum șase luni.

Noile regulamente au intrat în vigoare la

01 mai 2010. De la aceasta dată, toate instituțiile și organismele naționale aplică noile norme privind coordonarea securității sociale.

În ceea ce privește tranziția de la vechile la noile norme, au fost adoptate dispoziții speciale care să garanteze că tranziția la noile norme nu aduce prejudicii cetățenilor.

În principiu, odată ce noile regulamente au intrat în vigoare, ele se aplică și situațiilor care s-au produs înainte de data lor de aplicare. Cu toate acestea, dacă o cerere a fost depusă în temeiul vechilor regulamente, ea ar trebui să fie reglementată de normele aplicabile în momentul depunerii.

Dispozițiile Uniunii Europene din domeniul coordonării securității sociale se aplică legislației naționale privind:

- prestațiile de boală;
- prestațiile de maternitate și prestațiile de paternitate echivalente;
- accidente de muncă;
- bolile profesionale;
- prestațiile de invaliditate;
- pensiile pentru limita de vârstă;
- prestațiile pentru urmași;
- ajutoarele de deces;
- prestațiile de șomaj;
- prestațiile familiale;
- prestațiile de prepensionare.

Aceasta înseamnă că orice cetățean poate face apel la toate dispozițiile de coordonare în toate cazurile, în care acestea sunt necesare pentru a fi îndreptățite la una dintre aceste prestații.

Aceste dispoziții nu se aplică însă urmașilor din domeniul:

- asistența socială și social-medicală: aceste prestații se acordă în general în funcție de venituri și nu sunt legate de niciuna dintre categoriile menționate mai sus;
- prestațiile acordate pentru victimele războiului și ale unor acțiuni militare sau ale consecințelor acestora, pentru victimele infracțiunilor, ale asasinatelor sau ale actelor teroriste, pentru victimele care au suferit de pe urma agenților statului aflați în exercițiul funcțiunii sau pentru victimele care au suferit nedreptăți din motive politice sau religioase sau legate de familia acestora.

Dispozițiile de coordonare se aplică as-

pectelor legate de securitatea socială, dar nu și aspectelor legate de taxare, care ar putea fi reglementate prin acorduri bilaterale.

Drepturile și obligațiile cetățenilor în domeniul securității sociale. În principiu, când unui cetățean i se aplică legislația în domeniul securității sociale a unui stat-membru, acesta are aceleași drepturi și obligații ca resortisanții statului respectiv. Aceasta înseamnă, în special, că, dacă o persoană solicită o prestație, aceasta nu poate fi respinsă pentru simplul motiv că persoana respectivă nu este resortisant al statului respectiv. Principiul egalității de tratament se aplică nu numai formelor de discriminare clară, „directă”, ci și tuturor formelor de discriminare ascunsă („indirectă”), în care, în teorie, o dispoziție a legislației naționale se aplică în mod identic resortisanților aceluși stat și străinilor, dar, în practică, se constată că ea dezavantajează străinii.

Principiile nediscriminării și egalității de tratament sunt elemente centrale ale normelor de coordonare, deoarece, datorită acestora, persoanele care se deplasează în cadrul Uniunii nu sunt dezavantajate. De aceea, în temeiul noilor norme de coordonare, o dispoziție generală formulează aceste principii în termeni concreți, abordează egalizarea sau asimilarea prestațiilor, venitului, faptelor sau evenimentelor. Aceasta presupune că, de exemplu, dacă un stat-membru stabilește că eligibilitatea pentru o prestație depinde de un anumit eveniment (precum satisfacerea stagiului militar sau producerea unui accident de muncă), acest stat trebuie să țină cont de evenimentele care au avut loc în alte state-mem-

*bre ca și cum acestea s-ar fi produs pe teritoriul său atunci, când evaluează dreptul unei persoane la prestații de securitate socială.*⁸

Cu privire la obligațiile ce îi revin unei persoane față de statul în care este acoperită, acestea se referă la: obligația de a plăti contribuțiile de asigurări sociale și toate celelalte obligații aplicabile resortisanților statului respectiv (de exemplu, de a se înregistra și de a notifica anumite fapte autorităților naționale).

În concluzie, dispozițiile Uniunii Europene privind coordonarea securității sociale se numără printre cele mai recunoscute norme la nivelul Uniunii. În calitate de regulamente, ele au o valoare juridică generală și se aplică direct în toate statele-membre. Cu alte cuvinte, ele au caracter obligatoriu general și trebuie să fie respectate de autoritățile și administrațiile naționale, de instituțiile de securitate socială și de tribunale. Chiar și atunci, când dispozițiile legislațiilor naționale sunt în conflict cu normele Uniunii Europene, cele din urmă au prioritate.

De la adoptarea dispozițiilor privind securitatea socială, cu peste 50 de ani în urmă, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a pronunțat peste 600 de hotărâri privind interpretarea acestora.⁹ Majoritatea hotărârilor sunt favorabile lucrătorilor migranți și membrilor familiilor acestora. Acest fapt relevă, în mod clar, importanța Curții pentru protecția cetățenilor europeni. Rolul său este esențial atunci, când apar îndoeli privind domeniul de aplicare a dispozițiilor Uniunii Europene, aplicarea lor la cazuri individuale și interpretarea lor în raport cu legislația națională.

NOTE

¹ I.T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2003, pag. 107.

² Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010, pag. 563.

³ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *op. cit.*, pag. 564.

⁴ I.T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2003, pag. 109.

⁵ <<http://ec.europa.eu/social-security-directory>>

⁶ <<http://www.mmuncii.ro/ro/articole/0000-00-00/acorduri-bilaterale-in-domeniul-securitatii-sociale-711-articol.html>>

⁷ <<http://ec.europa.eu/social-security-coordination>>

⁸ <http://www.mmuncii.ro/pub/imagenanager/images/file/Domenii/Securitatea%20sociala%20pentru%20lucratori%20migranti/170810Drepturile_voastre%20_RO.pdf>

⁹ <<http://ec.europa.eu/social-security-coordination>>

BIBLIOGRAFIE

1. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.
2. I.T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2003.
3. Sanda Ghimpu, Alexandru Ticlea, *Dreptul muncii*, editia a III-a, Casa de Presă și Editura „Șansa”, București, 1997.
4. *Constituția României* publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767, din 31 octombrie 2003.
5. *Regulamentul (CE) nr. 988/2009* al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și de stabilire a conținutului anexelor acestuia.
6. *Regulamentul (CE) nr. 987/2009* al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială.
7. *Regulamentul (CE) NR. 883/2004* al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială.
8. <<http://www.mmuncii.ro>>
9. <<http://ec.europa.eu/social-security-directory>>
10. <<http://ec.europa.eu/social-security-coordination>>
11. <<http://ehic.europa.eu>>
12. <<http://www.ec.europa.eu/missoc>>

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Considerații generale privind sistemul de salarizare

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

SUMMARY

The payroll system includes all the rules which establish the principles, objectives, forms of wage and the necessary tools for control. At the same time, the payroll system comprises the means, methods and instruments for implementation, by determining the conditions of establishment and the provision of salaries.

Definirea sistemului de salarizare. Salarizarea muncii trebuie privită ca o categorie economică, ea fiind, în primul rând, un echivalent valoric al muncii prestate de către salariați în cadrul raporturilor de muncă, mai exact, prețul acesteia. Totodată, ea constituie operațiunea de plată a muncii ce a făcut obiectul contractului individual de muncă.¹ În același timp, salarizarea muncii reprezintă o instituție juridică alcătuită din formele și normele legale și convenționale care reglementează salarizarea muncii.

Principalele izvoare ale sistemului de salarizare sunt contractele individuale de muncă și contractele colective de muncă, atât la nivelul unităților, grupurilor de unități și ramurilor, cât și cele de la nivel național. Pe plan legislativ, cadrul juridic al sistemului de salarizare a fost definit de un însemnat număr de acte normative, din care principale sunt:²

- Constituția României (art. 38);
- Codul Muncii, titlul IV, capitolele I, II, III, IV;
- Legea nr. 32/1991 privind impozitul pe salarii, cu modificările ulterioare și Hotărârile de Guvern date în aplicarea acesteia.

Sistemul de salarizare a muncii constituie atât o instituție economică, cât și una juridică. Sistemul de salarizare asigură aplicarea în practică a cerințelor legilor economice în raporturile de muncă.³ El reprezintă o însemnată pârgie economică pentru stimularea oamenilor în sporirea producției și a productivității muncii.

Pe plan juridic, sistemul de salarizare a muncii este ansamblul normelor prin care

sunt stabilite principiile, obiectivele, elementele și formele salarizării muncii, reglementând, totodată, și mijloacele, metodele și instrumentele de îndeplinire a acestora, prin determinarea condițiilor de stabilire și de acordare a salariilor.

După unii autori, sistemul de salarizare constituie ansamblul reglementărilor, normelor și practicilor recunoscute prin care partenerii sociali (organizațiile patronale și sindicale, pe de o parte, și statul, pe de altă parte) stabilesc principiile, obiectivele, elementele, formele și regimul de salarizare a muncii, precum și modalitățile și instrumentele de realizare a acestora.

Sistemul de salarizare cuprinde următoarele⁴ elemente:

- componentele salariului;
- formele de salarizare;
- modalitățile de salarizare în diferite domenii de activitate;
- măsurile de protecție socială cuprinse în sistemul de salarizare;
- modalitățile de plată și de impozitare a salariului;
- modalitățile de soluționare cu privire la salarizare.

Dreptul la salariu este considerat corolarul dreptului la muncă, el este afirmat în Declarația Universală a Drepturilor Omului, conform căreia cel care muncește are dreptul la un salariu echitabil și care să-i asigure lui și familiei sale o existență conformă cu demnitatea umană.

Conform Codului Muncii, în art. 154, alin.

(1), salariul este definit ca reprezentând contraprestația muncii depuse de salariat în baza contractului individual de muncă.

Cuvântul *salariu*⁵ își are originea în latinescul *salarium* care, la origine, semnifică rația de sare alocată unui soldat; ulterior această noțiune a fost extinsă și utilizată pentru a exprima prețul plătit cetățenilor liberi care prestată diferite activități în folosul altor persoane.

Pentru munca prestată în baza contractului individual de muncă, fiecare salariat are dreptul la un salariu exprimat în bani. Salariile se plătesc înaintea oricăror alte obligații bănești ale angajatorilor. Salariile se stabilesc prin negocieri individuale sau colective între angajator și salariații sau reprezentanți ai acestora.

Salariul este confidențial, angajatorul având obligația de a lua măsurile necesare pentru asigurarea calității confidențialității.

Elementele salariului. Salariul cuprinde salariul de bază, adaosurile și sporurile la salariul de bază.⁶

Salariul de bază nu este altceva decât partea principală a salariului total, ce se cuvine persoanei încadrate pentru munca prestată conform pregătirii pe care o are, într-un anumit loc de muncă. Salariul de bază se stabilește pentru fiecare salariat, în raport cu calificarea, importanța, complexitatea lucrărilor ce revin postului în care este încadrat, cu pregătirea și competența profesională.

Adaosurile și sporurile la salariul de bază formează partea variabilă a fiecărui salariat pentru timpul în care munca este prestată în anumite condiții deosebite dacă experiența dobândită pe durata vechimii în muncă se concretizează în creșterea economică a muncii prestate.

Principiile sistemului de salarizare. În literatura de specialitate au fost stabilite mai multe principii ale sistemului de salarizare. După unii autori, sunt evidențiate patru principii:⁷

- cointeresarea fiecărui salariat în sporirea eficienței economice individuale printr-o reală motivație a muncii;
- creșterea ponderii părții variabile în totalul veniturilor din salarii;
- stabilirea sistemului de salarizare prin negocieri colective;

- asigurarea protecției sociale a salariaților.

Un alt autor consideră că la baza sistemului de salarizare stau șase principii de bază, astfel:⁸

- a) salarizarea diferențiată după cantitatea muncii;
- b) la muncă egală salariu egal;
- c) salarizarea diferențiată după calificarea profesională;
- d) salarizarea diferențiată în funcție de calitatea muncii;
- e) salarizarea diferențiată în funcție de condițiile de muncă;
- f) caracterul confidențial al salariului.

După alt autor, principiile sistemului de salarizare se pot sistematiza astfel:

- la muncă egală salariu egal;
- diferențierea salarizării după nivelul studiilor, în raport cu funcția îndeplinită și condițiile de muncă, cantitatea și calitatea muncii după performanța individuală, în funcție de sistemul de activitate;
- stabilirea prin act normativ a salariului minim brut pe țară;
- stabilirea, de regulă, a sistemului de salarizare și a salariilor în mod concret, prin negocierea colectivă sau individuală.

După alți autori, principiile sistemului de salarizare⁹ se grupează astfel:

- principiul negocierii salariilor;
- principiul egalității de tratament, la muncă egală, salariu egal;
- principiul diferențierii salariilor în raport cu nivelul studiilor, funcția îndeplinită, cantitatea și calitatea muncii, condițiilor de muncă;
- principiul indexării și compensării salariilor;
- principiul confidențialității.

Formele de salarizare. Prin formele de salarizare se înțeleg acele mijloace și procedee prin care se comensurează munca prestată în cadrul contractului individual de muncă, se cuantifică rezultatele ei și, în raport cu acestea, se stabilesc drepturile salariale convenite persoanelor respective.¹⁰ După unii autori, forma de salarizare reprezintă o modalitate de evaluare și de determinare a muncii salariaților și, în piață stabilă, în practica salarizării din întreprinderile industriale,

au fost stabilite următoarele forme de salarizare:

- salarizarea după timpul lucrat;
- salarizarea în acord;
- salarizarea după timpul alocat;
- salarizarea de tip premial.

Salarizarea după timpul lucrat este cea mai veche formă de salarizare, fiind ușor de administrat. În această formă, salariul se calculează și se plătește în raport cu timpul efectiv în care s-a prestat munca. Salariul este proporțional cu timpul lucrat și nu este raportat la rezultatele cantitative ale muncii prestate. Această formă de salarizare este practică la locurile de muncă unde munca nu poate fi normată pentru a se stabili exact timpul normal de executare a unei lucrări.

Salarizarea în acord este practică sub toate cele patru forme ale sale: în acord direct ori global, în acord regresiv și în randament controlat, această formă de salarizare a apărut în țări cu o economie dezvoltată, cum sunt: Statele Unite și Franța, în locurile unde munca este organizată la bandă.

Salarizarea după timpul alocat reprezintă, în fapt, o salarizare după norma de timp, această formă de salarizare fiind asemănătoare cu plata în acord după numărul pieselor realizate, întrucât în ambele sisteme plata este direct proporțională cu munca prestată.

Forma de *salarizare de tip premial* este aplicată, îndeosebi, în Franța și constă în acordarea unor premii ca suplimente menite să stimuleze obținerea unor performanțe superioare.

În România, sunt aplicate două mari forme de salarizare: salarizarea în funcție de rezultatele muncii sau în acord, cu toate variantele pe care acestea le presupun, și salarizarea după timp sau în regie.

Formele de salarizare se pot combina între ele.¹¹ Sistemul de salarizare și formele de salarizare, ca regulă, sunt diferite de la o unitate economică la altă, fiind stabilite prin contractele de muncă. Din punct de vedere juridic, normele de muncă se elaborează de către angajatori, cu acordul organizațiilor sindicale corespunzătoare și constituie o anexă la contractul colectiv de muncă.

Salariile de bază sunt fixate între anumite limite, mai exact între un coeficient de mul-

tiplicare minim și maxim. La încadrarea în muncă într-o instituție publică sau orice altă unitate bugetară s-a prevăzut că salariul de bază stabilește între aceste limite, apoi anual se reevaluează, putând fi în cadrul aceluiași limite, menținut ori redus, conform legii.

Salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată,¹² corespunzător programului normal de muncă, se stabilește prin hotărârea Guvernului, după consultarea sindicatelor și a patronatelor. În cazul, în care programul normal de muncă este mai mic de 8 ore pe zi, salariul de bază minim brut pe țară se raportează la numărul mediu de ore lunar, potrivit programului legal de lucru aprobat. Angajatorul nu poate negocia și stabili salarii de bază prin contractul individual de muncă sub salariul de bază minim brut orar pe țară.

Categorii de salarii. *Salariul nominal și salariul real.*¹³ Salariul nominal și salariul real reprezintă categorii economice ale salariului.

Salariul nominal constă în suma de bani pe care salariatul o primește efectiv pentru munca depusă.

Salariul real reprezintă cantitatea de bunuri și servicii pe care le pot dobândi persoanele fizice cu salariul nominal.

În mod normal, raportul dintre salariul nominal și salariul real trebuie să fie același, adică, în diferite perioade cu aceeași sumă de bani primită pentru munca prestată să se poată procura aceeași cantitate de bunuri și servicii. Dar sunt numeroase situațiile când cu același salariu nominal sau chiar cu unul mai mare sunt cumpărate mai puține bunuri de primă necesitate, în realitate, salariul real scade, ceea ce, evident, afectează nivelul de viață al salariaților și al familiilor lor. Este ceea ce se întâmplă în țara noastră. Salariile nominale au crescut spectaculos, dar prețurile de consum s-au ridicat într-o măsură mult mai mare.

Salariul minim brut pe țară. Prin salariul minim se înțelege nivelul de remunerație sub care nu se va putea coborî nici un drept, nici în fapt indiferent care ar fi modul său de calcul; este salariul care, în fiecare țară, are forța legii și care ar fi modul său de calcul; este salariul care, în fiecare țară, are forța legii și care este aplicabil sub pedeapsa sancțiunilor penale sau a altor sancțiuni specifice.

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

Confidențialitatea salariilor. Acest principiu este prevăzut de art. 1, alin. (6) din Legea nr. 14/1991, conform căruia „salariul de bază, adaosurile și sporurile sunt confidențiale”.

El derivă din caracterul individual, personal, al contractului individual de muncă, din principiul negocierii directe a salariului.¹⁴ Confidențialitatea joacă un rol stimulator pentru salariați și permite patronului să plătească salarii, conform performanțelor individuale și rezultatelor muncii fiecăruia, fără convulsii și invidii la locul de muncă.

În unele contracte colective de la nivelul unităților este menționată expres confidențialitatea. Se prevede, de asemenea, sancționarea disciplinară, inclusiv cu desfacerea contractului de muncă, a persoanelor cu atribuții de serviciu în domeniul salarizării care nu respectă principiul confidențialității salariilor.

Plata salariilor. În temeiul art.161, alin. (1) din Codul Muncii, salariul se plătește în bani, cel puțin, o dată pe lună, la data stabilită în contractul individual de muncă, în contractul colectiv de muncă aplicabil sau în regulamentul intern, după caz. Plata salariului se poate efectua prin virament într-un cont bancar, în cazul în care această modalitate este prevăzută expres în contractul colectiv de muncă aplicabil sau în contractul individual de muncă.

Salariul se plătește direct titularului sau unei persoane împuternicite de acesta. În caz de deces al salariatului, drepturile salariale datorate până la data decesului sunt plătite, în ordine, soțului supraviețuitor, copiilor majori ai defunctului sau părinților acestora.¹⁵

Dacă nu există niciuna dintre aceste categorii de persoane, drepturile salariale sunt plătite altor moștenitori, conform legii.

Plata salariilor se dovedește prin semnarea statelor de plată, precum și prin orice alte documente nejustificate, care demonstrează efectuarea plății către salariatul îndreptățit. Statele de plată, precum și celelalte documente justificative, se păstrează și se arhi-

vează de către angajator în aceleași condiții și termene ca în cazul actelor contabile, conform legii. Întârzierea nejustificată a plății salariului sau neplata acestuia poate determina obligarea angajatorului la plata de daune, interese pentru repararea prejudiciului produs salariatului.

Impozitul pe venituri din salarii. Conform art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 73/1999, printre categoriile de venituri care se supun impozitului pe venit se află și veniturile din salarii.

Sunt considerate venituri din salarii toate veniturile în bani și / sau în natură, obținute de o persoană fizică ce desfășoară o activitate în baza unui contract individual de muncă, indiferent de perioada la care se referă, de denumirea veniturilor sau de forma sub care ele se acordă, inclusiv indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă, de maternitate și de concediu pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 2 ani.

În categoriile de venituri supuse impozitului se cuprind și orice avantaje în bani și /sau în natură primite de o persoană fizică, cu titlu gratuit sau cu plata parțială, precum și folosirea în scop personal a bunurilor și drepturilor aferente desfășurării activității.

Din salariu se reține și *contribuția de asigurări sociale*,¹⁶ condiție esențială pentru dobândirea dreptului la pensie și alte prestații de asigurări sociale.

Angajatorii, indiferent de forma de proprietate, vor depune în bancă, odată cu documentația pentru plata salariilor și a altor venituri ale asiguraților, și documentele pentru plata contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, plățile efectuându-se simultan, sub contul bancar.¹⁷

În cazul neachitării la termen a contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, casele teritoriale de pensii vor proceda la aplicarea măsurilor de executare silită pentru încasarea sumelor cuvenite, conform dispozițiilor legale privind executarea creanțelor bugetare.

Contribuția pentru asigurările sociale de sănătate. Toți cetățenii români cu domiciliul în țară sunt supuși asigurării obligatorii de sănătate. În cazul salariaților angajați la persoanele fizice sau juridice există obliga-

ția plății unei contribuții bănești lunare, sub forma unei cote din veniturile salariale brute.

Contribuția se reține de angajator în cota prevăzută, raportată la fondul de salarii și se virează la casele de asigurări de sănătate teritoriale, cu excepția angajatorilor prevăzuți în Ordonanța Guvernului nr. 56/1998 care virează contribuțiile la Casa Asigurărilor de Sănătate a Apărării Publice, Siguranței Naționale și Autorității Judecătorești.

Contribuția la fondul privind ajutorul de șomaj. În conformitate cu dispozițiile art. 22 din Legea nr.1/1991 privind protecția socială a șomerilor și reintegrarea lor profesională și a alocației de sprijin are și următoarele surse:

- o cotă de 5% aplicată asupra fondului de salarii realizat lunar, în valoare brută, de persoanele fizice și juridice române și străine cu sediul în România care angajează personal străin;

- o contribuție de 1% din salariul de bază lunar de încadrare brut, plătit de salariații persoanelor fizice și juridice.

*Contribuția la Fondul special de susținere a învățământului de stat.*¹⁸ Acest fond are ca

principală sursă o cotă de 2% aplicată asupra fondului de salarii brut realizat lunar de regiile autonome, societățile comerciale, companiile naționale, instituțiile naționale de cercetare-dezvoltare în România, de reprezentanțele din România ale societăților străine cu sediul în România, de reprezentanțele din România ale societăților străine care angajează pe România.

Contribuția la Fondul special de solidaritate socială pentru persoanele cu handicap. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/1999 a fost instituit Fondul special de solidaritate socială pentru persoanele cu handicap.

Una dintre sursele principale ale acestui fond o constituie cota de 3% aplicată fondului de salarii realizat lunar, inclusiv asupra câștigurilor realizate lunar de colaboratori persoane fizice, de către agenții economici, organizațiile cooperatiste, organizate și amenajate potrivit cerințelor persoanelor cu handicap, în vederea desfășurării activităților acestor persoane, cu eliminarea oricărui impediment.

NOTE

¹ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Lucman, București, 2004, pag. 398.

² *Ibidem*, pag. 398.

³ Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004, pag. 547.

⁴ Valer Dorneanu, Gheorghe Bădică, *Dreptul muncii*, Editura Lumina Lex, București, 2002, pag. 469.

⁵ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *op. cit.*, pag. 340.

⁶ Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, volumul I, Editura Lumina Lex, București, 2003, pag. 296.

⁷ Alexandru Țiclea, *op. cit.*, pag. 549.

⁸ Ion Traian Ștefănescu, *op. cit.*, pag. 298.

⁹ Liviu Filip, *Curs de dreptul muncii*, Casa de editură Venus, Iași, 2003, pag. 321.

¹⁰ Constantin Belu, *Dreptul muncii*, Editura Universitaria, Craiova, 2007, pag. 328-330.

¹¹ Constantin Belu, *op. cit.*, pag. 332.

¹² Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *op. cit.*, pag. 404.

¹³ Alexandru Țiclea, *op.cit.*, pag. 552.

¹⁴ Valer Dorneanu, Gheorghe Bădică, *op. cit.*, pag 471.

¹⁵ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *op. cit.*, pag. 405.

¹⁶ Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul Muncii*, ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2004, pag. 175-179.

¹⁷ Alexandru Țiclea, *op.cit.*, pag. 549.

¹⁸ Alexandru Athanasie, Luminița Dima, *Dreptul Muncii*, Editura All Beck, București, 2005, pag. 278.

BIBLIOGRAFIE

1. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Lucman, București, 2004.
2. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2003, pag. 294-304.
3. Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004.
4. Valer Dorneanu, Gheorghe Bădică, *Dreptul muncii*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
5. Constantin Belu, *Dreptul muncii*, Editura Universitaria, Craiova, 2007.
6. Liviu Filip, *Curs de dreptul muncii*, Casa de editură Venus, Iași, 2003.
7. Alexandru Athanasiu, Luminița Dima, *Dreptul Muncii*, Editura All Beck, București, 2005.
8. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul Muncii, Ediția a II-a*, Editura All Beck, București, 2004.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Proprietatea forțată și perpetuă: trecut, prezent și viitor

*Elena MOCANU,
doctor în drept, notar public*

SUMMARY

The forced and perpetual property is a form of co-ownership that emerges independent of the will of co-owners and is reflected upon goods which, by their nature or destination, are used by co-owners of separate premises, and who, collaterally, in addition to that, hold the ideal and abstract share of the common ownership right. This type of real estate property is defined by the term „condominium” and the form of property, by the term „co-ownership.” The notion of forced and perpetual property was introduced in the Civil Code adopted on 06.06.2002. The concept of condominium ownership, in a revolutionary manner, emerged in 2000, with the adoption of the Real Estate Condominium Law (adopted on 30.03.2000). Although years have passed, this form of co-ownership remains still unknown. The adopted norms and regulations aiming at the protection of the forced co-ownership rights are not put into force or are applied incorrectly.

O vorbă neaoșă, de-a noastră, sintetizează un mare adevăr atunci, când postulează că „practica bate gramatica”. Încep cu acest postulat deoarece el reprezintă întocmai starea de lucruri în viața noastră de zi cu zi. Deseori ni se întâmplă să auzim zicându-se: „Aceasta este teorie, practica e cu totul alta”. Cu regret, în asemenea situații, textul de lege este tratat ca teorie și este cert că neglijarea legii reprezintă o abordare vicioasă. Legile adoptate și neaplicate reprezintă un efort risipit în zadar. Regulile înscrise în texte de legi și neglijate de societate creează incertitudine și neîncredere în calitatea guvernării. O lege proastă, dar respectată de toți va aduce mai multe beneficii decât o lege bună, dar neaplicată. Consecința acestei „neglijențe” este explicația haosului în care ne pomenim cu toții, cu voie și fără de voie. Este timpul să înțelegem că **practica nu bate și nu trebuie să bată gramatica, aceasta vine doar să o consolideze.**

După introducerea mea parafilozofică, țin să trec nemijlocit la esența intervenției mele prin care sper să contribui la buna aplicare practică a unor prevederi legale date uitării. Mă voi referi la un text de lege mai vechi pentru țările cu simțul proprietății dez-

voltat și valorificat astfel, încât cadrul legal să asigure, într-adevăr, respectarea drepturilor proprietarului, dar mai nou pentru noi, dacă termenul de 10 ani de la adoptarea Codului Civil poate fi considerat un termen scurt pentru sintetizarea esenței și aplicarea unei legi.

Art. 355 din Codul Civil prevede: „Dacă într-o clădire există spații cu destinație de locuință sau cu o altă destinație având proprietari diferiți, fiecare dintre aceștia deține drept de proprietate comună pe cote-părți, forțată și perpetuă, asupra părților din clădire, care, fiind destinate folosinței spațiilor, nu pot fi folosite decât în comun”. Textul legii este clar, dar de la textul de lege până la implementarea acestuia în practică nu s-a făcut decât un singur pas.

Complexitatea problemei decurge din varietatea contextelor în care s-au transmis apartamentele în proprietate, iar în prezent, se construiesc blocuri de locuit și se înregistrează drepturile asupra apartamentelor. Nu pot fi neglijați nici factorii de mediu, socio-economici cu impact direct asupra conștiinței proprietarilor, care nu-și valorifică dreptul de proprietate ce le revine conform legii și asupra cărora planează pericolul de a fi lipsiți de

dreptul asupra părților comune, de a fi prejudiciați, deoarece blocurile de locuit și terenul aferent rămân în proprietatea unor terți.

Pentru analiză divizăm situația creată în două stări de fapt:

A. Apartamente dobândite în proprietate în rezultatul privatizării, cu blocuri și terenuri aferente înregistrate în proprietatea statului.

B. Apartamente situate în blocuri noi de locuit (construite și date în folosință recent) dobândite în proprietate prin investirea capitalului în construcție sau prin cumpărare, cu blocuri și terenuri aferente înregistrate în proprietatea companiei de construcții, sau, după caz, terenul înregistrat în proprietatea statului.

A. Încă în anul 2003 Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare a publicat *Ghidul practic privind coproprietatea asupra clădirilor de locuit din țările în tranziție* în care se menționează că, în cursul perioadei de tranziție și al procesului de privatizare din țările Europei Centrale și de Est, locuința a devenit principalul bun material al majorității familiilor. Totuși, în majoritatea cazurilor, privatizarea s-a făcut în absența unui cadru legislativ și instituțional adecvat, a unor sisteme funcționale de administrare a terenurilor și de impozite și a unei piețe eficiente a locuințelor. Au lipsit și măsurile de creștere a conștiinței privind responsabilitățile legate de bunul dobândit prin privatizare și de coproprietate, mai ales în contextul clădirilor de locuit. Astfel, privatizarea locuințelor a avut drept consecință nu numai o situație complexă a proprietății în țările în tranziție, cu amestec de proprietate publică și privată, apartamente în proprietate și cu chirie în aceeași clădire, dar și lipsa, la nivelul autorităților centrale, locale și al noilor proprietari, de cadre cu experiență și pregătire în domeniul administrării, care să se ocupe, în noile condiții, de problema locuințelor. Fără înlăturarea acestor deficiențe și în absența unei abordări strategice a administrării clădirilor de locuit în coproprietate, procesul de reformă a sectorului locuințelor și, în consecință, stabilitatea socială sunt serios periclitate.¹

Constatările acestui studiu rămân actuale până în prezent. Starea de lucruri în teren

arată astfel: în Registrul bunurilor imobile terenul aferent blocului de locuit și blocul de locuit, ca bunuri distincte, sunt înregistrate în proprietatea administrației publice locale sau a statului, iar apartamentele în consecința privatizării sunt trecute în proprietatea cetățenilor. Art. 8, alin. (2) din Legea privatizării fondului de locuințe dispune că spațiile cu altă destinație decât cea de locuință din blocurile de locuințe neincluse în costul și în suprafața echivalentă a apartamentelor supuse privatizării, *cu excepția spațiilor de folosință comună - scărilor, caselor scărilor, teraselor, subsolurilor, puțurilor de ascensoare, punctelor de distribuție a energiei termice, electrice și a apei*, rămân în proprietatea statului și se privatizează în modul prevăzut de lege. Norma citată mai sus prescrie că spațiile de uz comun din blocurile de locuit nu constituie proprietatea statului, ci revin proprietarilor de apartamente. De altfel, valoarea apartamentelor, înscrisă în Registrul bunurilor imobile, cuprinde și costul spațiilor de uz comun. Deci statul recunoaște că proprietarii de apartamente sunt și proprietarii spațiilor comune.

În lipsa transparenței formale,² legată de apartenența dreptului de proprietate, apar situații confuze când proprietarul formal, în detrimentul proprietarului legal, permite ocupațiunea terenurilor de joacă din curtea blocului, construcția mansardelor cu încălcarea drepturilor proprietarilor de apartamente, privatizări de subsoluri din blocurile de locuit fără acordul tuturor proprietarilor. Confuzia apartenenței dreptului de proprietate asupra spațiilor comune contribuie și la proasta gestionare a blocurilor de locuit.

Pentru soluționarea acestei stări de fapt este necesară o abordare globală, deoarece sunt sute de blocuri de locuit în care apartamentele au fost privatizate, iar spațiile comune, care, prin destinația lor, aparțin proprietarilor de apartamente, sunt, *de facto*, înregistrate după stat. Lipsa cadrului legal, care ar asigura realizarea drepturilor proprietarilor de apartamente, poate avea consecințe grave pentru stat (vezi decizia C.E.D.O. în cazul *Seryavin and others versus Ukraine*). Plecând de la întrebarea, dacă omul are drepturi pentru că există legi, care i le recu-

nosc, sau dacă există legi doar pentru a apăra drepturile, însăși Convenția Europeană a Drepturilor Omului pare să consacre, cel puțin în materia drepturilor și a libertăților fundamentale, concepția preexistenței acestora în raport cu legea, enunțând în art. 1 că „înaltele părți contractante recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor, drepturile și libertățile definite în Titlul 1 al prezentei convenții”.

Din alt punct de vedere, care ar fi interesul statului să dețină proprietăți care nu-i aparțin, să suporte riscurile pierderii sau deteriorării, să se lipsească de impozite pentru terenurile care, de fapt, aparțin proprietarilor de apartamente?

B. A doua situație se referă la blocurile de locuit noi, construite prin investirea capitalului în construcție. După vânzarea apartamentelor companiile de construcții rămân în continuare proprietari ai blocurilor și terenurilor aferente.

După cum arată practica, pentru unele companii, situația în care s-au pomenit reprezintă o problemă. Clădirea și terenul rămân la balanța întreprinderii. Fiind tratate ca bunuri distincte, pentru ele urmează să se achite impozite, trebuie ținute în evidența contabilă, trebuie suportat riscul pentru pierderea sau deteriorarea bunurilor, clădirea și terenul pot fi urmărite de către creditorii întreprinderii etc. Pentru alte companii însă situația creată oferă un bun prilej de a estorca de la proprietarii de apartamente bani pentru utilizarea rețelelor ingineresti, pentru accesul la părțile de uz comun, pentru folosirea peretelui exterior ș. a. La fel, pot fi obținute mijloace din vânzarea ulterioară a încăperilor destinate a fi utilizare în folosul tuturor proprietarilor (de exemplu, încăperea cazangeriei, subsoluri etc.) Suplimentar, „proprietarul” terenului și al blocului este în drept să inițieze construcții noi pe teren, să construiască mansarde pe acoperișul blocului de locuit, deși apartamentele au fost vândute în totalitate. Cunoaștem că, în anumite situații, proprietatea comună stabilă și forțată poate înceta, cum ar fi, de exemplu, dispariția imobilului obiect al acestei coproprietăți și, dacă admitem (așa după cum se susține în practică) că terenul și construcția

(blocul) sunt proprietatea terțului (a statului, companiei de construcții, cooperativei de construcții), proprietarii de apartamente riscă să piardă orice drept de a construi pe acest teren.

Pentru rezolvarea acestei situații nu sunt necesare investiții, nici chiar nu sunt necesare modificări substanțiale în legislație. Este suficient să fie asigurată respectarea prevederilor art. 355 din Codul Civil la înregistrarea drepturilor în Registrul bunurilor imobiliare. Suntem în situația în care practica trebuie să contribuie la aplicarea normei legale, normă care garantează dreptul de proprietate comună pe cote-părți, forțată și perpetuă, asupra spațiilor destinate pentru folosirea în comun de către proprietarii de apartamente.

Ce reprezintă coproprietatea forțată și perpetuă? Prin excepție de la regula potrivit căreia proprietatea comună pe cote-părți este temporară, există situații în care coproprietatea apare ca fiind *forțată și perpetuă, dincolo de voința coproprietarilor*. De regulă, ea are ca obiect bunuri care, prin natura sau prin destinația lor, pot fi folosite de mai mulți coproprietari.

De asemenea, întotdeauna bunurile, obiect al proprietății comune stabile și forțate, sunt *bunuri accesorii* pe lângă alte bunuri socotite ca *principale* și care sunt *în proprietate exclusivă*. Așa stând lucrurile, nu se poate vorbi despre proprietatea comună pe cote-părți stabilă și forțată, fără a avea în vedere proprietatea exclusivă asupra bunurilor, pe lângă care, cele aflate în coproprietate forțată, sunt accesorii.³ Reglementări, care ar sugera caracterul accesoriu al coproprietății, găsim în Legea cu privire la ipotecă nr.142 din 26.06.2008 (*art.10, alin. 4*), care dispune că cota-parte din spațiile destinate deservirii bunului imobil, deținute cu drept de proprietate comună (teren, acoperiș, scări, subsol etc.), aferentă unei încăperi izolate, este ipotecatată, împreună cu încăperea respectivă, fără acordul celorlalți coproprietari ai spațiilor comune și în Legea condominiului în fondul locativ (*art.6, alin. 4*), care dispune că proprietatea comună din condominiu nu poate fi înstrăinată separat de dreptul de proprietate asupra locuințelor (încăperilor) din condominiu.

Coproprietatea comună din spațiile de uz comun are următoarele caracteristici:

Coproprietatea poartă un caracter forțat. Această coproprietate este forțată pentru că se impune peste voința proprietarilor lucrurilor principale. Împărțirea acestor bunuri comune le-ar face improprii folosinței pentru care sunt destinate, așa încât această formă a coproprietății este obligatorie. Cazurile, în care ea se întâlnește, fac imposibilă exercitarea dreptului de proprietate exclusivă în lipsa ei, deoarece obiectul coproprietății forțate îl constituie un bun ori o universalitate de bunuri care sunt accesorii indispensabile ale altor bunuri principale.⁴

Coproprietatea poartă un caracter perpetuu. Coproprietatea este și perpetuă, pentru că urmează soarta bunului principal pe durata existenței acestuia și nu poate lua sfârșit prin împărțire, scopul pentru care a luat naștere fiind unul permanent, ceea ce îi imprimă și ei acest caracter. Este vorba de acele bunuri care, prin natura lor, nu sunt susceptibile de a fi împărțite sau atribuite unuia dintre coproprietari în deplină proprietate. Practică judecătorească generalizată la acest subiect în țară nu avem. În practica judecătorească a României s-a decis, că, în mod excepțional, proprietatea forțată poate să înceteze când nu se impune cu necesitate de a fi menținută, iar natura și destinația funcțională a lucrului dă posibilitatea împărțirii lui. Astfel, încetarea destinației de folosință comună pentru părțile comune din clădirile cu mai multe etaje sau apartamente se poate hotărî motivat cu o majoritate de două treimi din numărul coproprietarilor, încetarea destinației de folosință comună pentru aceste părți făcându-se prin hotărârea adunării generale a asociației de proprietari, adoptată cu o majoritate de două treimi din numărul coproprietarilor. Imobilul, respectiv, partea din imobil care rezultă din încetarea destinației folosinței comune, se înscrie în mod corespunzător în cartea funciară pe baza documentației cadastrale întocmite în acest scop.⁵

Bunurile care alcătuiesc obiectul acestei forme de coproprietate sunt accesorii ale altor bunuri principale, a căror soartă juridică o urmează potrivit principiului „*accessorium*

sequitur principale.”⁶ Din aceste considerențe, proprietatea forțată nu poate constitui obiectul separat al unui contract și nu poate fi urmărită separat de dreptul asupra bunului principal.⁷

Având în vedere caracterul accesoriu al coproprietății forțate, dreptul asupra proprietății forțate din proprietatea comună aparține proprietarilor de apartamente în virtutea legii, indiferent de faptul dacă acest drept a fost sau nu înregistrat în Regsitrul bunurilor imobile. Această opinie este susținută și în practica judiciară a Federației Ruse, care a avansat mult la capitolul proprietății forțate. (*Право общей долевой собственности на общее имущество принадлежит собственникам помещений в здании в силу закона вне зависимости от его регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним*).⁸

Rezumând, putem spune că *proprietatea comuna pe cote-părți forțată și perpetuă este acea formă a coproprietății, care apare în mod independent de voința coproprietarilor și se răsfrânge asupra unor bunuri, de care, prin natura sau destinația lor, se folosesc coproprietarii încăperilor izolate ce dețin o cotă-parte ideală din dreptul comun de proprietate.*

Existența în sine a coproprietății forțate, faptul că bunul este folosit de mai mulți coproprietari impune anumite obligații în sarcina acestora. Având în vedere destinația bunului comun, coproprietarii unei construcții au drepturi egale de folosință asupra părților comune, precum și a căilor de acces la acestea. În același timp, bunul indivizibil poate fi folosit doar potrivit destinației sale. Prin exercitarea dreptului de folosință, coproprietarul este obligat să nu lezeze dreptul de aceeași natură al celorlalți coproprietari.

Exercitarea drepturilor asupra proprietății forțate este mai elastică decât în cazul coproprietății obișnuite, fiecare coproprietar putând efectua acte de folosință exclusivă asupra bunului comun, cu respectarea a trei condiții:

- să nu se aducă atingere drepturilor egale ale celorlalți coproprietari;
- folosința să fie exercitată potrivit destinației bunului comun;

- obligațiile (cheltuielile) comune revin fiecărui coproprietar în mod proporțional cu suprafața bunului aflat în proprietate exclusivă.

Prevederile legale privind preemțiunea nu sunt aplicabile în cazul transferului dreptului asupra coproprietății forțate.

În același timp, dreptul de coproprietate forțată nu se poate transmite, ipoteca sau valorifica într-un alt mod, decât împreună și nemijlocit cu dreptul de proprietate asupra bunului principal și deci nu poate fi urmărit decât pentru obligațiile proprietarului de bun principal.

Codul Civil distinge două categorii de proprietate comună pe cote-părți forțată și perpetuă:

a) coproprietatea stabilă asupra părților și dotărilor comune din clădirile cu mai multe apartamente de locuit sau cu o altă destinație având proprietari diferiți (*art. 355*);

b) coproprietatea stabilită asupra zidului, șanțului sau altei despărțituri între două terenuri care se află în intravilan (*art. 356*).

În ghidul elaborat de către O.N.U., citat de noi, se menționează că această formă legală de proprietate, cunoscută, în general, sub numele de „condominiu”, s-a bucurat vreme de mulți ani de un succes considerabil în Europa Occidentală și America de Nord. Legile naționale, care reglementează modul de înființare și funcționare a condominiului, reglementează, în general, și coproprietatea asupra clădirilor de locuit. În numeroase țări în tranziție există în prezent legi similare.⁹

Deci coproprietatea forțată și perpetuă mai este cunoscută în literatura de specialitate și în legislația altor țări cu denumirea de *proprietate în condominiu*, care semnifică deținerea concomitentă a proprietății de către două sau de mai multe persoane asupra spațiilor izolate și a coproprietății asupra spațiilor comune.

În practică, deseori se confundă proprietatea în condominiu și gestiunea proprietății în condominiu. Proprietatea în condominiu,¹⁰ aparținând mai multor persoane, acordă dreptul și dă naștere obligației de participare la gestionarea proprietății, inclusiv la determinarea modului în care proprietarii vor suporta cheltuielile comune. În țările eu-

ropene este unanim acceptat că asociațiile în condominiu reprezintă cel mai democratic și cel mai eficient model de gestionare. În același timp, aceste asociații nu dețin și nu trebuie să dețină în proprietate spațiile de uz comun. Adepții transmiterii spațiilor comune dintr-o clădire în proprietatea asociațiilor confundă dreptul de proprietate cu dreptul de gestiune, iar această confuzie poate avea efecte juridice grave pentru proprietarii de apartamente.

Care părți, fiind folosite în comun, sunt incluse în proprietatea comună pe cote-părți, forțată și perpetuă? Proprietatea comună pe cote-părți, forțată și perpetuă încubă părțile din clădire, care, fiind destinate folosinței spațiilor, nu pot fi folosite decât în comun de către proprietarii spațiilor separate amplasate într-o clădire. Acest tip de proprietate imobiliară este definit prin termenul „condominiu”, iar forma de proprietate, prin „coproprietate.”

„Coproprietatea” se aplică unui număr de forme fizice și funcționale de proprietate imobiliară:

- clădiri de locuit cu apartamente cu destinație exclusiv rezidențială (de trai - *nota autorului*);

- clădiri, care conțin atât locuințe, cât și spații cu alte destinații, de exemplu, comercială;

- tipuri de clădiri, cum ar fi casele cuplate sau înșiruite sau ansamblurile de clădiri cu destinație rezidențială, mixtă sau alte destinații decât cea rezidențială.¹¹

Într-un condominiu se includ și spațiile izolate, cu destinație locativă sau nelocativă, care aparțin, cu titlu de proprietate, unei persoane fizice sau juridice. Toate părțile clădirii, care nu sunt spații izolate, sunt denumite „părți comune”. Aceste părți comune sunt proprietate comună a proprietarilor de încăperi izolate.

Astfel, Legea condominiului în fondul locativ nr. 913 din 30.03.2000 prevede că proprietatea comună în condominiu include toate părțile proprietății aflate în folosință comună:

- terenul pe care este construit blocul (blocurile), în hotarele stabilite cu elemente de înverzire;

- zidurile, acoperișul, terasele, coșurile de fum, casele scărilor, holurile, subsolurile, pivnițele și etajele tehnice, tubulaturile de gunoi;

- ascensoarele, utilajul și sistemele ingineresti din interiorul sau exteriorul locuințelor (încăperilor), care deservesc mai multe locuințe (încăperi);

- alte obiecte, destinate deservirii proprietății imobiliare a condominiului.

Cum se calculează întinderea dreptului asupra proprietății în condominiu?

Fiecare proprietar de încăpere izolată deține o cotă din proprietatea comună. Mărimea cotelor-părți se stabilesc prin raportarea suprafeței utile a fiecărui spațiu izolat la totalul suprafeței utile a spațiilor izolate din clădire.

Art. 7 din Legea condominiului fondului locativ dispune că cota-parte a fiecărui proprietar în bunurile imobiliare comune din condominiu este proporțională cotei, constituite din suprafața totală (în metri pătrați) a locuințelor (încăperilor) ce îi aparțin în condominiu, dacă decizia adunării generale a proprietarilor, adoptată în conformitate cu procedura prevăzută la art. 26 din legea menționată, nu stabilește altfel. Cota de proprietate este, de obicei, exprimată în procente și este indivizibilă. Astfel, dacă proprietari ai unui apartament sunt două sau mai multe persoane, cota nu se va diviza între acestea, dar va aparține proprietarilor cu titlu de proprietate comună în devălmășie.

Mărimea cotei din proprietatea comună are importanță practică pentru buna gestionare a proprietății în condominiu. Legea cu privire la condominiu prevede că cota ce îi revine fiecărui proprietar din proprietatea comună în diviziune reprezintă cota acestuia în totalul plăților obligatorii pentru întreținerea și reparația bunurilor comune, în alte cheltuieli comune, precum și cota voturilor la adunarea generală a membrilor asociației de coproprietari în condominiu.

Probleme practice privind dobândirea coproprietății forțate. Prevederile legale existente declară, dar nu stimulează la înregistrarea dreptului proprietarilor de apartamente asupra părților comune dintr-un bloc. Deși art. 355 din Codul Civil al Republicii Moldova prevede expres că fiecare

proprietar de apartament deține dreptul de proprietate comună pe cote-părți, forțată și perpetuă (care reprezintă și cota-parte în condominiu), asupra părților din clădire, totuși la înregistrarea dreptului asupra apartamentului în Registrul bunurilor imobile înregistrarea cotei-părți este opțională, adică doar la cererea proprietarului. În același timp, nu este clar, cine calculează cota-parte, cine o transmite, care este actul translativ de proprietate etc. Singurul mecanism, care asigură înregistrarea în Registrul bunurilor imobile a cotei-părți, este cel de înregistrare a bunurilor viitoare, care, în opinia noastră, poate fi preluat pentru a fi dezvoltat la înregistrarea drepturilor asupra blocurilor noi construite.

Astăzi, o mare parte dintre companiile de construcții pentru a se „debarasa” de blocul și terenul rămas în proprietatea lor, după vânzarea apartamentelor, recurg la transmiterea spațiilor comune în proprietatea asociațiilor de proprietari. Apreciem această practică drept una care contravine legii, creând premise pentru viitoarele litigii.

În condițiile legii, asociația este persoană juridică cu propriul patrimoniu și răspundere, distinctă de cea a proprietarilor de apartamente. În condițiile interpretărilor actuale, asociația poate vinde bunurile imobiliare ce fac parte din condominiu. Sunt frecvente situațiile, în care se aplică sechestre asupra blocului și terenului aferent, acestea fiind incluse în masa debitoare a companiei de construcții, a asociației proprietarilor în condominiu sau a cooperativei de construcție a locuințelor. Dacă luăm în calcul că asociația de coproprietari în condominiu poate fi constituită la cererea a, cel puțin, doi proprietari, atunci există și riscul adoptării deciziilor fără a asculta opinia majorității proprietarilor de apartamente, de unde există și probabilitatea prejudicierii intereselor acestora.

Ținem să menționăm că *practicile defecuoase abia încep și, din aceste considerente, este necesară intervenția promptă a organelor de stat.*

În final, am dori doar să remarcăm că noțiunile de *coproprietate forțată, regimul juridic al acesteia* sunt bine cunoscute de mult timp. De exemplu, în România coproprieta-

tea forțată asupra părților comune din clădirile cu mai multe apartamente a fost reglementată, pentru prima oară, prin Legea pentru încurajarea construirii de locuințe din 03 mai 1927. Nu ne rămâne decât să preluăm bunele practici și să le aplicăm în beneficiul cetățenilor.

„Rolul rațiunii este de a desluși necesitățile pe care natura le impune; rolul autorității este de a asigura respectul voinței legiuitorului.”¹² Suntem în perioada, în care necesitățile au fost identificate, voința legiuitorului a fost expusă în text de lege. Este timpul să se exprime respectul față de lege, să se intervină în apărarea drepturilor proprietarilor.

În opinia noastră, **la etapa actuală este necesară intervenția statului pentru a reglementa:**

- natura juridică a proprietății comune în condominiu, făcându-se clar că coproprietatea forțată trebuie să revină în exclu-

sivitate proprietarilor de încăperi izolate;

- termenele și organele competente să adopte decizii privind calcularea, atribuirea cotelor-părți în condominiu către proprietarii de apartamente privatizate, precum și înregistrarea acestor drepturi în Registrul bunurilor imobile;

- înregistrarea obligatorie a proprietății în condominiu pentru blocurile în proces de construcție și transmiterea forțată, odată cu vânzarea încăperilor, a cotelor-părți din proprietatea comună în accesoriu la dreptul de proprietate asupra apartamentului sau altei încăperi izolate;

- delimitarea la nivel de proiect a încăperilor ce fac parte din proprietatea comună în condominiu și stabilirea mecanismelor de schimbare a destinației astfel, încât acestea să nu poată fi înstrăinate, sechestrate sau gajate în detrimentul realizării dreptului de proprietate asupra încăperilor izolate.

NOTE

¹ Ghidul practic privind coproprietatea asupra clădirilor de locuit din țările în tranziție. Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, 2003.

² Dreptul de proprietate ce revine de jure proprietarilor de apartamente este ascuns după dreptul inexistent al statului asupra spațiilor de uz comun, dar înregistrat formal în Registrul bunurilor imobile. Prin această abordare, proprietarii de apartamente sunt împiedicați să perceapă că, *de facto*, ei sunt proprietarii scărilor, ascensoarelor, rețelelor ingineresti, a terenului aferent blocului de locuit etc.

³ Corneliu Bîrsan, *Drepturile reale principale*. București: Editura Hamangiu, 2008, pag. 178.

⁴ D. Lupulescu, *Drept civil. Drepturile reale principale*. București: Editura Lumina Lex, 1997, pag. 76.

⁵ Noul Cod Civil pe înțelesul tuturor. Proprietatea comună. <www.csm1909.ro>, pag. 2.

⁶ Ioan Apostu, *Elemente de drept civil*. Galați: Editura Universității „Dunărea de Jos”, pag. 89.

⁷ După cum am menționat, în practică, de regulă, dreptul de proprietate asupra apartamentelor este separat de cel asupra părților comune din teren și blocul de locuit. Această stare de fapt creează impresia că există trei bunuri distincte și pot fi urmărite separat. Din acest motiv instanțele de judecată și executorii judecătorești aplică sechestră pe clădirile și blocurile înregistrate după companiile de construcții, cooperative, asociațiile de proprietari, care, în esență, nu sunt proprietari.

⁸ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.07.2009 г. № 64, *О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания*.

⁹ Ghidul practic privind coproprietatea asupra clădirilor de locuit din țările în tranziție. Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, 2003, pag. 5.

¹⁰ Cităm aici prevederile art. 1 din Legea condominiului în fondul locativ care dispune că *condominiul* este un complex unic de bunuri imobiliare, ce include terenul în hotarele stabilite și blocurile (blocul) de locuințe, alte obiecte imobiliare amplasate pe acesta, în care o parte, constituind locuințele, încăperile cu altă destinație, decât aceea de locuință, se află

în proprietate privată, de stat sau municipală, iar restul este proprietate comună indivizibilă.

¹¹ *Ghidul practic privind coproprietatea asupra clădirilor de locuit din țările în tranziție. Ibidem, pag. 6.*

¹² Din expunerea de motive a Ministerului Justiției al României la proiectul Codului Cvil, 2004, <www.avocatnet.ro>

Prezentat: 13 noiembrie 2012.

E-mail: elenamocanu@mail.ru

Economie și finanțe publice



Evoluția resurselor economice

Oleg FRUNZE,
doctor inginer, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Until now, public services have often developed extensively. However, public services can be transformed, within certain limits and conditions, in a profitable business. When the society needs capital, public sector can be organized so that the capital consuming organizations, can transform into a generator of capital or makers of profits. To avoid obstacles the institutions can observe social, technological and demographic changes as opportunities in a period of rapid change. Need for social innovation becomes important, and the introduction of innovative leadership in public service institutions may be the most important task in the course of time.

Perceperea generală a resurselor se reduce la înțelegerea acestora drept mijloace bănești, valori, rezerve, oportunități, surse de venit. În general, se deosebesc resursele economice necesare în procesul de producție.

Pe lângă noțiunea de „resurse de producție”, în economie se folosește frecvent noțiunea de „factori de producție”.

Aceste două lucruri au în comun faptul că și resursele, și factorii reprezintă aceleași forțe sociale și naturale folosite în procesul de producție. Deosebirea este că resursele au potențial de implicare, iar factorii sunt deja atrași în procesul de producție. De aceea noțiunea de resurse este mai largă decât cea de factori de producție.

Teoria economică distinge două grupuri mari de resurse economice: resurse umane și resurse materiale. Resursele umane reprezintă capacitățile de muncă și antreprenoriale, cele materiale – capitalul și teritoriul. Combinări diferite ale acestor resurse permit obținerea diversității de produse și servicii.

Noțiunea de teren presupune resursele naturale: terenuri arabile, păduri, resurse minerale, resurse acvatice și climaterice etc. Unele state posedă întinderi teritoriale vaste – Rusia (17 075 mii km²), Canada (9 984 mii

km²), S.U.A. (9 629 mii km²), China (9 560 mii km²), altele au teritorii foarte mici – Andorra (467 km²), Principatul Liechtenstein (160 km²), Republica San Marino (61 km²), Principatul Monaco (2 km²).

Terenul poate fi folosit atât în agricultură (producție agricolă), cât și în alte scopuri (construcții de locuințe, edificii, drumuri).

Terenurile cu suprafață arabilă pe scara globală ocupă 51 mln. km², adică în medie la o persoană revine 0,3 ha. Dimensiunile suprafețelor arabile pe cap de locuitor în diferite țări sunt foarte diferențiate, de exemplu, în S.U.A. pe cap de locuitor revine 0,67 ha, iar în Japonia – doar 0,03 ha.

Un interes tot mai mare prezintă și resursele minerale. De exemplu, Arabia Saudită posedă peste 25% din rezervele de petrol, descoperite până la moment, în Rusia se găsește cea mai mare parte a rezervei de gaze naturale – aproximativ 40%, iar S.U.A. dețin cea mai mare rezervă de cărbune – aproximativ 26%.

Noțiunea de capital este una de bază în teoria economiei de piață. Fiind un factor de producție, acesta reprezintă și mijloc de producție creat de om, inclusiv infrastructura (mecanisme, utilaj, clădiri, edificii, transport, comunicații etc.)

Capitalul este resursă de utilizare îndelungată, creat în scopul de a produce o cantitate mare de produse și servicii. Capitalul integrat în mijloacele de producție reprezintă capitalul real. Capitalul monetar reprezintă resurse investiționale și este folosit la procurarea mecanismelor, utilajului și altor mijloace de producție. Capitalul este, de fapt, rezultatul muncii și aceasta îi oferă caracter limitat.

Noțiunea de muncă cuprinde capacitățile intelectuale și fizice ale oamenilor utilizate în producerea produselor și serviciilor. Resursele forței de muncă reprezintă populația aptă de muncă cu abilități intelectuale și fizice folosite în procesul de producție. Aceste resurse sunt determinate de populația în vârstă aptă de muncă.

În Republica Moldova vârsta populației apte de muncă este cuprinsă între 16-56 de ani pentru femei și 16-61 de ani pentru bărbați. Aceasta diferă de la stat la stat, în unele state limita inferioară fiind de 14-18 ani, iar limita superioară – de circa 65 de ani pentru bărbați și 62 de ani pentru femei.

Este evident faptul că resursele forței de muncă atât, în particular, într-o țară, cât și, în general, considerând economia globală, sunt limitate. Astăzi în industriile dezvoltate și cele în curs de dezvoltare este caracteristică îmbătrânirea populației, când numărul populației apte de muncă cu puțin depășește numărul pensionarilor.

Către anul 1950, unei persoane de vârstă pensionară reveneau 12 persoane cu vârstă aptă de muncă. Astăzi, acest indicator la scară globală este de 9 și se prognozează reducerea până la 4. Dacă componenta cantitativă crește odată cu sporirea populației, atunci componenta calitativă crește odată cu dezvoltarea educației.

În acest sens, sunt influențați un șir de factori noi de producție: progresul tehnico-științific, sistemul informațional, capitalul uman și abilitatea întreprinzătorului.

Ameliorarea calitativă a factorilor de producție se înlăptuiește prin intermediul progresului tehnic. Progresul tehnico-științific, ca *neofactor* de producție, contribuie la: modernizarea și diversificarea produselor, perfecționarea echipamentelor și tehnolo-

giilor de producție; aplicarea noilor surse de materii prime și energetice; îmbunătățirile în domeniul comercializării bunurilor, al transportului și comunicațiilor; perfecționarea metodelor de organizare a producției și a activității manageriale etc. Revoluția științifică și tehnică actuală permite înlocuirea aproape totală a efortului fizic și, în măsură sporită, a celui intelectual.

Sistemul informațional, ca și nou factor de producție, asigură: reglarea, fără participarea nemijlocită a omului, a unor procese de producție; conducerea de la distanță a unor mașini și utilaje, programarea, lansarea și urmărirea proceselor de producție; înlocuirea factorului muncă prin sistemul de mașini (robotizarea).

Informațiile se deosebesc de resursele economice clasice printr-o serie de particularități ce privesc: producerea informațiilor, gestionarea, tranzacționarea pe piață și consumul specific al acestor resurse:

- producerea informațiilor are caracter neîntrerupt și, practic, nelimitat;
- stocul de informații se extinde și se îmbogățește continuu;
- informația nou produsă are caracter de unicat (nu este reprodusă prin simpla repetare a procesului de producție, fiind un rezultat al actului creativ, intelectual);
- informația ca resursă este supusă unor reguli specifice de gestionare, acces și protecție (protecția dreptului de proprietate asupra acestui bun se realizează prin licențe, brevete, patente, mărci înregistrate etc.);
- informația nou creată și oferită pe piață cunoaște un proces specific de tranzacționare (cumpărătorul nu-l deposedează, de regulă, pe vânzător de utilitatea informației respective sau de posibilitatea de a o oferi pe piață și altor beneficiari);
- informația cunoaște un proces specific de consum (consumul informației nu are un caracter distructiv și nici de uzură fizică, ea rămâne în continuare o resursă disponibilă, utilizabilă, cunoscând doar o uzură morală);
- stocul de informații disponibile și reutilizabile pot fi integrate în ființa umană sub formă de cunoștințe și experiență (capital uman), iar altele sunt depozitate pe suporturi materiale, precum hârtia, filmul, discul,

benzile magnetice, circuitele integrate etc.

Capitalul uman, ca *neofactor* de producție, include stocul de experiență și cunoștințe acumulate în ființa umană, care constituie un izvor al venitului potențial viitor pe baza serviciilor productive furnizate. În calitate de capital uman servește măiestria profesională obținută prin educație. La baza capitalului uman se află investițiile făcute anterior în sistemul de instruire. Economisții susțin că învățământul este cea mai importantă ramură a economiei, cea mai mare „industrie” a epocii noastre, atât prin dimensiunile și importanța producției sale, cât și prin transmiterea din generație în generație a experienței acumulate, îndeplinind funcția de întreținere și dezvoltare a stocului de cunoștințe.

Abilitatea întreprinzătorului, ca *neofactor* de producție, este apreciată ca un tip special de resursă umană, care se referă la capacitatea de a combina în modul cel mai eficient natura, munca și capitalul, la creativitatea și inițiativa de a produce bunuri și de a găsi noi căi de comercializare a acestora, la asumarea riscului în activități economice. Economistul american C. McConnell atribuie acestui factor următoarele funcții:

- are inițiativă în combinarea resurselor – pământ, muncă și capital – în producerea bunurilor și serviciilor;
- este cel care dirijează politica în firmă;
- este un novator, cel care încearcă introducerea de noi produse, tehnologii și instrumente sau de noi forme de organizare a întreprinderii;
- este purtătorul riscului – răsplata pentru timpul, efortul și abilitatea sa poate fi profitul, dar și pierderea și chiar falimentul.

Mediul extern în care există Republica Moldova este la fel de important ca și multitudinea resurselor ce le deține. Diverse clasamente ce puntează reușitele diferitelor state oferă ocazia de a înțelege factorii determinanți în diverse ramuri și domenii sau în ansamblu situația în stat.

Clasamentul Global al Competitivității pentru 2012-2013, elaborat de World Economic Forum, spune că nivelul de dezvoltare a economiei în Moldova este asemănător celui

din statele lumii a treia. În acest clasament Republica Moldova s-a clasat pe locul 87 din cele 144 de țări analizate în studiu.

Cel mai mic punctaj a fost acordat Moldovei la capitolul inovații, locul 135, comparativ cu 128; urmate de învățământul superior și training – 88, față de 83; instituții – 110, față de 106; eficiența pieței bunurilor – 100, comparativ cu 92, și complexitatea afacerilor – 120, comparativ cu 117.

De remarcat că, față de raportul precedent, în context regional, Republica Moldova, comparativ cu țările est-europene, ocupă o poziție mai bună față de Serbia, Albania și Bosnia-Herțegovina, state care sunt în continuare puternic afectate de consecințele crizei globale.

Cu toate că în clasament Republica Moldova a înregistrat punctaje mai bune la pregătirea tehnologică – poziția 65, față de 78 în 2011, și educație primară – 86, poziție care a rămas neschimbată comparativ cu anul precedent.

Indicele global al competitivității unui stat este calculat în baza a 110 indicatori, grupați în 12 piloni ai competitivității, patru dintre care constituie factori de bază, șase – factori de creștere a eficienței și doi factori inovaționali. Printre cei mai importanți sunt dezvoltarea instituțională, trainingul, infrastructura, stabilitatea macroeconomică, educația, piața financiară, mărimea pieței și complexitatea afacerilor.

Deci serviciile publice s-au dezvoltat deseori extensiv. Cu toate acestea serviciile publice pot fi transformate, în anumite limite și condiții, în întreprinderi aducătoare de profit. Când societatea are nevoie de capital, organizațiile publice se pot organiza astfel, încât din consumatoare de capital să se transforme în generatoare de capital sau să aducă profituri. Pentru a nu deveni obstacole, instituțiile respective pot privi schimbările sociale, tehnologice și demografice ca pe niște ocazii într-o perioadă de transformări rapide. Necesitatea inovației sociale devine iminentă, iar introducerea conducerii inovative în instituțiile de servicii publice poate fi sarcina cea mai importantă a trecerii dintre vremuri.

BIBLIOGRAFIE

1. Drucker P. F., *Inovația și sistemul antreprenorial; practică și principii*. București: Editura Enciclopedică, 1993.
2. Tripon Av., *Managementul inovării. Sinteze și aplicații*. București: Editura Universității „Petru Maior” 2002.
3. Nicolescu O., *Economia, firma și managementul bazat pe cunoștințe*. București, 2005.
4. Baloiu L., *Managementul inovațional*. București: Editura A.S.E., 2009.
5. Per Koch, *Innovation in the Public Sector*. Oslo: NIFU STEP, 2006.

Prezentat: 20 noiembrie 2012.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com

Aspecte privind auditul sistemelor de transport public

Grigore AMBROSI,
doctor în științe tehnice, conferențiar universitar,
Centrul Național de Cercetare, Inovare și Proiectare în Transporturi

SUMMARY

This paper is part of the research efforts to ensure the continuous improvement of transport services for the public within big cities. The article develops the scientific concept of audit for public transport systems and argues its necessity. A logical sequence for the audit process of public transport networks is proposed, and characteristics of audit's main components are exposed. The need to elaborate, approve and apply the minimal transport standards as an audit benchmark is argued.

Introducere. Actualmente, în diverse domenii de administrare publică, se manifestă pregnant obligativitatea expertizelor independente. Standardele internaționale de audit stabilesc că această activitate de evaluare și control este un proces complex de analiză profesională a unor date, informații și probe pentru fixarea imaginii obiective și controlul corespondenței dintre cele constatate și un ansamblu de criterii, standarde și norme prestabilite. [1]

Noțiunea engleză „*special audit*” însumează o varietate din ce în ce mai mare de activități: auditul calității, auditul marketingului, auditul traficului rutier, auditul mediului etc. [2], [3]

Sistemul transportului public de pasageri reprezintă un element funcțional de importanță vitală pentru comunitățile umane. În pofida tendinței de perfecționare a diagnozei acestor structuri, în transporturi investigațiile nu urmează proceduri standard ca, de exemplu, în auditul financiar, fiecare grup de cercetare din varii motive aplică metodologii diferite de studiu. [4], [5]

Analiza arbitrară a sistemelor de transport public subminează principiul științific al analizei sistemice, în majoritatea cazurilor analizele nu stabilesc nivelul de dezvoltare și gradul de corespundere a sistemului de transport cu standardele de performanță. [6], [7]

Imperativul dezvoltării conceptului și

criteriilor științifice de audit al sistemelor de transport public (în continuare – A.S.T.P.) s-a conturat datorită importanței deosebite a transportului în comun și necesității practice de stabilire și remediere a problemelor structurale și funcționale. [6]

Creșterea gradului de urbanizare și motorizare agravează deficitul de spații și resurse, afectând puternic sistemele de transport public. Menținerea standardelor de bună servire cu transport este cu atât mai importantă, cu cât sunt mai mari aglomerațiile urbane. Din aceste considerente este necesar și util auditul regularizat al sistemelor de transport în comun de persoane pentru estimarea indicatorilor tehnologici, constatarea disfuncționalităților și precizarea potențialului de funcționare.

Procedura de audit are la bază principiile conformității, randamentului și performanței și presupune estimarea complexă a calității servirii. Scopul final al A.S.T.P. constă în stabilirea căilor și măsurilor de perfecționare a acestor structuri și de îmbunătățire a funcționării lor. [7]

Structura procesului de audit al sistemelor de transport public. Auditul sistemelor de transport public este un domeniu de analiză științifică a stării sistemelor și a elementelor acestora, caracterizat ca o structură ciclică, formată dintr-o consecutivitate logică de elemente componente. (fig. 1)

Etapa inițială a auditului, analiza teritorială a urbei constă în studiul planului urbanistic general, examinarea infrastructurii și amenajărilor urbane, stabilirea zonării funcționale, analiza structurii hidro- și geomorfologice, explorarea altor aspecte teritoriale importante și are ca scop culegerea de informații veridice privind parametrii cantitativi și stabilirea specificului funcțional al urbei.

Etapa întâi poate să scoată în evidență necesitatea adoptării unor măsuri de sistematizare a arealului, care să contribuie la îmbunătățirea calității, siguranței și randamentului sistemului de transport.

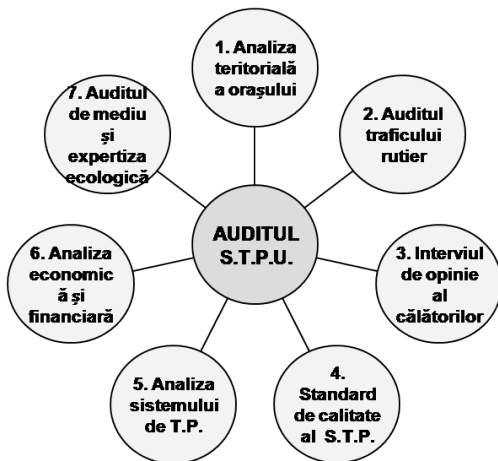


Fig.1. Componentele auditului sistemelor de transport public.

Auditul traficului rutier urmărește determinarea exactă a caracteristicilor traficului pentru rețeaua existentă de transport, stabilirea cauzalității, statisticilor accidentelor rutiere, în general, și, în particular, în sistemul de transport public, determinarea indicatorilor globali, parțiali și specifici de risc și de accidentare, stabilirea concentrației, densității și frecvenței accidentelor, evidențierea indicatorilor de gravitate și mortalitate a accidentelor rutiere etc. Un aspect de primă importanță al auditului traficului rutier este construirea hărții, identificarea și gestionarea „punctelor negre” din trafic. Etapa a doua are menirea să ofere unele soluții de îmbunătățire a fluidității traficului rutier, de reducere a riscurilor, de perfecționare a schemei de organizare a circulației urbane și de apli-

care pe scară largă a sistemelor avansate de gestiune a traficului rutier. [8]

A treia componentă a A.S.T.P. este interviul de opinie al publicului călător. Interviul este un procedeu de investigație științifică utilizând un proces de comunicare verbală pentru culegerea de informații despre opinia pasagerilor privind modul de funcționare a sistemului, confortul și calitatea serviciilor de transport. Interviul trebuie conceput astfel ca să poată reliefa cu claritate opiniile și atitudinea publicului călător. Este recomandabil ca întrebările interviului să fie scurte și clare. Interviul este realizat în baza unui chestionar elaborat și testat apriori, fiind obligatorie interviewarea unui eșantion aleator, stratificat pe zonele funcționale distincte ale urbei auditate. Numărul de interviuri realizate în fiecare zonă caracteristică se va aprecia cu ponderea numărului de locuitori ai zonei din totalul pe oraș. Una dintre preocupările de bază la această etapă trebuie să fie asigurarea reprezentativității eșantionului. Rezultatele interviului servesc ca punct de pornire în elaborarea de măsuri de îmbunătățire a calității și adoptarea de decizii privind organizarea mai bună a transportului. [5]

Politicile de transport la macronivel se focalizează pe formularea și atingerea scopului și obiectivelor funcționării și dezvoltării complexului de transport. Raportarea acestor politici la doleanțele consumatorilor de servicii de transport trebuie să se materializeze cu elaborarea și aplicarea pe scară largă a standardului de performanță a sistemelor de transport public. Directiva nominalizată, definită ca standard minim de transport, reglementează criteriile de calitate tehnologică și stabilește valoarea minimă obligatorie a indicatorilor de calitate și performanță. Criteriile, indicatorii și standardele de performanță necesită să fie legalizate atât la nivel central, cât și la nivel local, astfel devenind norme obligatorii pentru operatorii de transport și pentru rețeaua de transport în comun. Parametrii nominalizați trebuie să devină un reper de bază pentru A.S.T.P. Standardul de transport este indispensabil legat de A.S.T.P. deoarece stabilește exact o listă minimă de parametri care trebuie evaluați în urma auditului. [7]

Componenta cea mai importantă a A.S.T.P. este analiza propriu-zisă a sistemului (rețelei) de transport public de pasageri. Inițial, se realizează studiul mobilității urbane generale și de transport, distribuției modale a mobilității, evoluției și structurii mobilității de transport, caracteristicilor tehnologice și funcționale ale sistemului de transport public, caracteristicii parcului rulant și a resurselor umane, rezultatelor activității operatorilor de transport etc. [4], [7]

Elementele ce definesc optimicitatea rețelei de transport public de pasageri și necesită să fie determinate la realizarea auditului sistemelor de transport în comun sunt:

- densitatea rețelei de transport de persoane;
- coeficientul traseelor (indicele de ramificare);
- coliniaritatea rețelei;
- coeficientul de transbordare al rețelei;
- regularitatea circulației;
- zona de bună servire;
- nivelul de asigurare cu capacități de transport;
- parcursul mediu al unui pasager;
- intervalul mediu de circulație în rețea;
- intervalul mediu de circulație pentru fiecare traseu al rețelei;
- izocronograma rețelei de transport în comun;
- cheltuielile medii de timp ale unui călător la transport.

În A.S.T.P. un rol deosebit de important revine aplicării practice a izocroniei. Izocrona în rețeaua de transport public reprezintă locul geometric al tuturor punctelor egal depărtate de polul ei. Rețeaua de transport urban în comun este cu atât mai eficientă, cu cât izocrona acoperă mai complet aria localității. Totalitatea de izocrone ale urbei constituie izocronograma localității.

Suprapunerea izocronogramei urbei cu planigrama amplasării populației în aria orașului permite evaluarea celui mai important parametru funcțional al rețelei - dificultății comunicației dintre orice două puncte ale localității. Mărimea inversă dificultății comunicației se numește accesibilitate de transport. Indicatorul integral de eficiență al sistemului de transport în comun de persoane

stabilește de câte ori accesibilitatea de transport este mai mare decât accesibilitatea pietonală pentru nodul principal de transport al urbei auditate. [9]

La etapa analizei rețelei de transport de persoane trebuie să devină obligatoriu controlul raționalității amplasării, amenajărilor și stării tehnologice și estetice a stațiilor intermediare și terminus, corespunderea lor cu normele și standardele ecologice și de siguranță. De asemenea, se impune necesitatea analizei modului de organizare a transbordărilor în nodurile de transport, de coordonare a capacităților și orarelor de activitate în aceste obiective de importanță majoră pentru publicul călător. [6], [8], [10]

Un alt aspect prioritar al A.S.T.P. este analiza economico-financiară a activității sistemului de transport în comun. Scopul auditului economic poate fi formulat astfel: investigarea multilaterală a rezultatelor utilizării resurselor umane, materiale și financiare pentru evidențierea și utilizarea de noi posibilități de dezvoltare și perfecționare continuă a întregii activități economice. Analiza economico-financiară urmărește să stabilească exact situația economică actuală a sistemului.

Acest tip de audit își concentrează eforturile pentru a analiza funcționarea sistemului de transport în comun ca proces de interacțiune economică a elementelor componente. Sistemul de indicatori, cercetați în cadrul auditului economico-financiar al sistemului de transport, concretizează direcțiile dezvoltării, mijloacele și resursele necesare pentru îndeplinirea obiectivelor prestabilite, exprimă rezultatele și randamentul așteptat. Analiza economico-financiară aborbează în complex principalii indicatori economico-financiar, în corelația și interdependența lor.

Auditul financiar este activitatea de control în vederea exprimării unei opinii asupra situației financiare a sistemului în conformitate cu standardele de audit contabil. Auditul financiar urmărește reflectarea fidelă a activelor, datoriilor, poziției financiare, profitului sau pierderii în situațiile financiare anuale și a celor consolidate, argumentarea opiniei privind măsura în care situațiile financiare prezintă o imagine fidelă a rezulta-

telor activității sistemului analizat, menține-re coerenței și calității sistemului contabil, îmbunătățirea utilizării datelor contabile, aprecierea performanțelor și eficienței sistemelor de informare, organizare și control intern al sistemului. Auditul economico-financiar trebuie să identifice măsura în care metodele de culegere și prelucrare a datelor sunt bine stabilite și dacă acestea se aplică sistemic.

Auditul economico-financiar urmărește scopul stabilirii structurii prețului de cost al serviciilor de transport în comun și furnizării de date obiective privind cheltuielile operaționale pentru toate structurile decizionale interesate, în principal ca bază pentru stabilirea unor tarife de călătorie, corelate cu nivelul real al cheltuielilor integrale, care să asigure dezvoltarea sistemelor auditate.

Auditul de mediu și expertiza ecologică sunt verigi definitorii ale A.S.T.P. și reprezintă procese interactive dintre auditori și subiectul controlat, fiind util și necesar ca ambele părți să se recunoască reciproc și să conlucreze. Auditul de mediu este reglementat de standardele internaționale ISO 14010 – ISO 14015. Preocuparea pentru mediu, creșterea presiunii publicului și măsurile de reglementare modifică profund modul de operare, fiind solicitate servicii „*environmentally-friendly*”. Eticheta Ecologică Europeană (Floarea Europeană) a devenit un element de promovare pentru un număr tot mai mare de servicii, inclusiv

pentru sistemele de transport public de persoane. [10]

În procesul auditului de mediu se efectuează analiza stării ecologice a componentelor mediului înconjurător și a tuturor tipurilor de impact ecologic. În procesul de audit se va lua în considerație politica europeană și națională în domeniul protecției aerului atmosferic și obligativitatea reducerii efectelor nocive ale factorilor fizici, chimici, biologici și de altă natură asupra mediului.

Scopul principal al auditului de mediu al sistemelor de transport public constă în elaborarea de propuneri privind acțiunile tehnice, tehnologice, ecologice orientate spre asanarea mediului ambiant și îmbunătățirea condițiilor ecologice în sistemul de transport în comun.

Creșterea calității vieții în orașe este realizabilă prin implementarea unui concept de transport urban, care să includă optimizarea integrată a infrastructurii transporturilor, transferul către mijloace de transport ecologice, implementarea pe scară largă a tehnologiilor informației și comunicațiilor, planificarea urbană coerentă și sistemică, măsuri cumulate care să conducă la îmbunătățirea mobilității urbane în condiții de siguranță și securitate. Sunt oportune acțiunile în vederea optimizării structurii deplasărilor urbane, prin crearea unor platforme intermodale și prin integrarea diferitelor sisteme de deplasare a călătorilor. Rolul auditului sistemelor de transport public în aceste condiții devine definitoriu.

BIBLIOGRAFIE

1. A.A. Arens., J. K. Loebbecke., *Audit - o abordare integrată*. București: Arc, 2006, 949 p.
2. Martinescu I., Martinescu D., *Auditul sistemelor de management*. Brașov: Lux Libris, 2006, 314 p.
3. Onceanu V., Armașu S., *Management și audit în siguranța traficului rutier*. Chișinău: U.T.M., 2011, 240 p.
4. Ceban V., *Optimizarea transportului public în municipiul Chișinău*. Chișinău: I.D.I.S. Viitorul, 2011, 54 p.
5. Amariei V., ș. a., *Managementul transportului public în municipiul Chișinău*. Chișinău: Reclama, 2006, 102 p.
6. Ваксман С. А., *Аудит транспортных систем городов и стадийность проектирования их развития*. Материалы XI международной научно-практической конференции по транспортным системам. Екатеринбург, 2005, стр. 4-9.
7. Poroseatcovschi V., Ambrosi Gr., Ambrosi Gh., *Cu privire la auditul sistemelor de transport public*. Conferința științifică internațională „Transport: economie, inginerie și management”, Chișinău: U.T.M., 2010, p. 32-33.

8. Gaiginschi R., *Curs de accidentologie rutieră*. Iași: Universitatea Tehnică „Gh. Asachi”, 2012, 106 p.

9. Овечников Е. В., Фишельсон М. С., *Городской транспорт*. Учебник для вузов. Москва: „Высшая школа”, 1976, 352 стр.

10. Худяков В., *Исследование оценки качества обслуживания пассажиров городским транспортом в Риге до 2018 года*, Research and technology – step into the future 2007, vol. 2, nr. 2, p. 5-14.

Prezentat: 20 noiembrie 2012.

E-mail: ambrosigrig@yahoo.com

I nstruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Guvernarea electronică și democrația electronică – îmbunătățirea calității serviciilor publice

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

SUMMARY

The changes that information society brings can be widely seen in the middle of inter-human and social relationships, and also in the relations framework between the citizens of one country and their representants: government, parliament, central and local public institutions. The information flows and most of the public services can be easily used in an electronic format, reducing the cost of the resources involved in the present in their realisation and the bureaucracy encountered in those type of relations. The current article describes the facts that generated the e-government and the main types of e-government.

Termenul de societate informațională a început să fie utilizat încă de la începutul anilor '90 ai secolului al XX-lea, în scopul de a descrie schimbările variate în politică, economie, cultură și, în general, în ansamblul societății, de dezvoltare rapidă a tehnologiei informației și comunicațiilor (T.I.C.)

Este cunoscut faptul că *Internet*-ul a schimbat modul în care oamenii comunică între ei. Unul dintre serviciile *Internet*-ului, cel mai des utilizat, este poșta electronică, care este cea mai bună exemplificare a acestei schimbări. Datele statistice arată că acest serviciu este cel mai utilizat serviciu de *Internet* – un număr impunător de mesaje fiind schimbate anual de pe glob. Prin poșta electronică comunicarea devine instantanee, mesajul ajungând la destinatar imediat ce a fost trimis și, desigur, la un preț incomparabil cu costurile serviciilor poștei tradiționale. Mai mult chiar, serviciile oferite de *site*-urile *web* au devenit din ce în ce mai diverse.

Dacă e să ne referim la guvernare și *Internet*, putem menționa că pentru un cetățean de rând este foarte important de a ști că *Internet*-ul poate face procesul de guvernare mai apropiat de oameni. La sigur, orice cetățean ar dori să fie deservit cât mai eficient,

operativ și, desigur, cât mai comod. Atunci, când statul manifestă grijă față de cetățenii săi, indiferent – fiind ei azi funcționari publici, mâine businessmeni, națiunea are toate șansele să prospere. Acei funcționari, care utilizează deja T.I.C., bazate pe calculatoare și *Internet*, beneficiază nu doar la nivel teoretic de avantajele ce le oferă astăzi T.I.C. În continuare, vom aduce doar câteva exemple de utilizare eficientă a noilor T.I.C.:

- căutarea rapidă a informației, de exemplu, aplicarea sistemelor de evidență automatizată permite să fie găsită în timp de câteva minute legea căutată, documentul necesar sau cererea solicitantului;

- partajarea informației, adică schimbul de informație cu același dosar între diferite structuri guvernamentale (ministere, departamente ș. a.);

- facerea publică a unor informații la un cost substanțial de mic, cum ar fi listele de distribuție *e-mail* sau paginile *web*;

- verificarea validității unor acte în timp real prin *Internet* sau rețeaua internă, bunăoară, verificarea validității pașapoartelor;

- completarea diferitelor formulare în regim *on-line*, fără a se deplasa la oficiile instituțiilor;

- accesarea diferitelor baze de date pentru a se documenta sau pentru a-și aprofunda unele cunoștințe în domeniu, astfel investind în creșterea profesională.

Este evident că în acest caz productivitatea funcționarului și calitatea serviciului crește substanțial. Informația oferită de T.I.C. este operativă și calitativă, se pot, astfel, ușor verifica mai multe surse pentru a confirma veridicitatea unui fapt. De asemenea, în urma unei asemenea abordări satisfacția din ambele părți este mare, atât a funcționarului, cât și a cetățeanului.

Așadar, comunicarea prin *Internet* poate face ca relația dintre cetățeni și Guvern să fie mai strânsă, oferind avantaje ambilor participanți: Guvernului mai mult sprijin și mai multă încredere, iar cetățeanului – mai multă înțelegere și rezolvarea mai eficientă, mai rapidă și, desigur, foarte comodă a problemelor sale.

Deja e cunoscut faptul că, în mod tradițional, în cele mai multe țări din lume, cetățenii au o imagine negativă despre serviciile autorităților publice, fiind cel mai adesea nemulțumiți de procedura și modul prestării acestora. Așteptările cetățenilor de îmbunătățire a serviciilor instituțiilor guvernamentale sunt mari, majoritatea cetățenilor considerând că aceste servicii ar trebui să fie la fel de performante ca ale celor mai bune companii din sectorul privat. Însă, când urmează să intre în contact cu o instituție guvernamentală, ei se gândesc mai curând la cozi interminabile, ore lungi de așteptare, proceduri încurcate și o birocrație de nepătruns. Interacțiunea cu aceste instituții este privită întotdeauna ca fiind una frustrantă. Pentru a schimba percepția (și realitatea) negativă, guvernele lumii acordă tot mai multă atenție nevoilor cetățeanului atunci, când își modernizează structura și modifică serviciile oferite. Aceste schimbări sunt motivate tot mai mult de dorința de a oferi o deservire de înaltă calitate.

Este deosebit de important, că în prezent guvernele celor mai dezvoltate țări ale lumii acceptă politici de trecere la o guvernare electronică ca metodă de îmbunătățire a serviciilor oferite mediului de afaceri și cetățenilor, promovând dezvoltarea economică

și socială, sporind eficacitatea activităților din cadrul administrației publice prin implementarea sistemelor informatice, integrarea bazelor de date și crearea *web site*-urilor proprii.

Să vedem totuși ce este guvernarea electronică sau *e-Guvernarea*. Putem menționa, că până în prezent nu există o definiție comună acceptată pentru *e-Guvernare*, cu toate că termenul este destul de des utilizat în ultimul timp.

Însă, potrivit unei publicații, realizate cu suportul programului P.N.U.D. Moldova (coordonator Ion Coșuleanu), de unde atât funcționarii publici, cât și cetățenii sunt familiarizați cu noțiunile de bază ale guvernării electronice, se menționează că „guvernarea electronică reprezintă modalitatea de aplicare și utilizare a T.I.C., în scopul asigurării accesului la informație și prestării serviciilor publice în regim interactiv. Obiectivul general al guvernării electronice îl constituie asigurarea accesului la informația oficială, prestarea serviciilor prin intermediul mijloacelor electronice pentru cetățeni și mediul de afaceri, îmbunătățirea calității serviciilor publice, sporirea gradului de participare a cetățenilor în procesul de guvernare, eficientizarea activității administrației publice, consolidarea democrației și a instituțiilor statului de drept.”¹

Deci, guvernarea electronică constă în interacțiunea dintre instituțiile publice (Guvern, Parlament ș. a.), cetățeni și mediul de afaceri cu ajutorul *Internet*-ului și nu numai. Informarea asupra proiectelor de lege sau a altor documente normative aflate în discuție și consultarea opiniei/părerilor cetățenilor, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor formulare electronice pentru declarații, solicitări, plângeri sau petiții prin intermediul *Internet*-ului (*on-line*), reprezintă un ansamblu de mijloace eficiente puse la dispoziție de către stat pentru exercitarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Prin implementarea *e-Guvernării* se realizează adevărata democrație – fiecare cetățean poate participa mai eficient la procesul de guvernare. Așadar, sensul implementării guvernării electronice este de sus în jos, de la stat la cetățean.

Însă observăm că guvernarea electronică se impune din ce în ce mai mult ca o componentă esențială a noii societăți informaționale. Guvernarea electronică a cunoscut în ultimii ani o evoluție exponențială la nivel global și, în special, în Europa, fapt confirmat de:

- a) rolul central al *Internet*-ului ca sursă de informații publice;
- b) numărul tot mai mare de cetățeni ce participă la dezbateri *on-line*;
- c) numărul mare de servicii guvernamentale oferite *on-line*;
- d) planurile de dezvoltare în domeniu, cum ar fi inițiativa *eEurope* la nivelul Uniunii Europene.²

Un termen des întâlnit în ultimul timp este *democrația electronică*. Spre deosebire de guvernarea electronică, democrația electronică pornește de jos în sus. Ea reprezintă folosirea de către cetățean a mijloacelor electronice pentru a putea comunica mai bine cu alți cetățeni, pentru a dezbate probleme și a prezenta nemulțumiri și propuneri. Democrația electronică e organizată, așadar, de către cetățeni și captează prin canale electronice nemulțumirile oamenilor, propunerile de îmbunătățire a procesului de guvernare și, de multe ori, chiar dezbateri ale unor acțiuni guvernamentale. Toate acestea se desfășoară pe *Internet*, prin intermediul portalurilor de democrație electronică, a *sit*-urilor de opinii personale, a forumurilor și listelor de discuții.

Gradul de dezvoltare a aplicațiilor de guvernare și democrație electronică depinde în mod direct de accesibilitatea la *Internet*. Cu toate acestea, utilizarea lor depinde de educație și de schimbarea mentalităților, iar succesul în implementarea acestor aplicații determină acceptarea și impactul lor în societate.

Dacă e să ne referim la orientarea către cetățean, putem menționa că, în toată lumea, guvernele privesc cu deosebit interes noile tehnologii informaționale și serviciile electronice ale viitorului, dar viziunea lor se oprește adesea la aspectele tehnice. Chiar dacă noile tehnologii sunt cele, care permit

implementarea guvernării electronice, nu trebuie uitat faptul că această implementare implică schimbări majore, atât la nivel intern, al instituției publice, cât și în modul în care sunt deservii cetățenii.

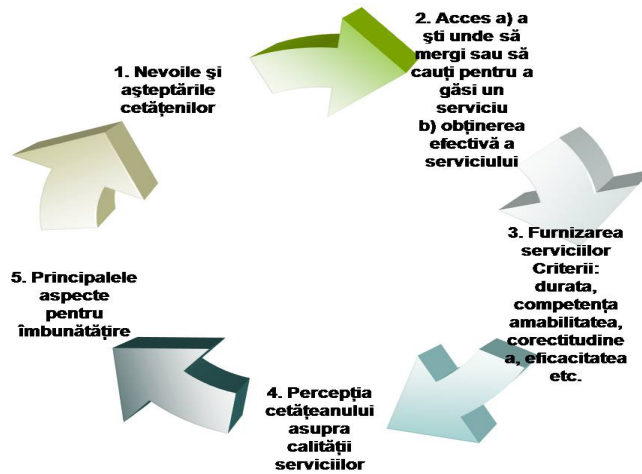
În mod tradițional, cetățenii au avut și au în continuare o imagine negativă despre serviciile guvernamentale, fiind cel mai adesea nemulțumiți de calitatea serviciilor prestate. Așteptările din partea guvernului sunt mari, peste 95% din cetățeni considerând că serviciile guvernamentale ar trebui să fie, cel puțin, la fel de performante ca cele din sectorul privat (a se vedea graficul alăturat).

„Guvernele democratice trebuie să adopte un nou mod de a aborda activitatea lor, punând mai mult accent pe relația cu cetățeanul, atât în furnizarea de servicii cât și în dezvoltarea de proiecte legislative. Este imperios necesar ca guvernele să ofere cetățenilor multiple oportunități de informare, consultare și participare” (O.E.C.D.)³

Pentru a schimba această percepție (și realitate) negativă, guvernele lumii acordă tot mai multă atenție nevoilor cetățeanului atunci, când modernizează sau modifică serviciile oferite. Aceste schimbări sunt motivate tot mai mult de dorința de a oferi o deservire de înaltă calitate. Din același motiv, multe dintre instituțiile publice din țara noastră implementează în prezent și *sisteme de management al calității*.

La fel ca în domeniul afacerilor, satisfacția clientului determină succesul sau insuccesul proiectului. Astfel, proiectele din trecut, care au fost ghidate de nevoile cetățenilor, au avut rezultate net superioare celor pornite din ordine politice sau din dorința de a implementa noi tehnologii: un volum mai mare al tranzacțiilor, o informare mai bună, reducerea numărului de plângeri, creșterea eficienței propriilor angajați și îmbunătățirea imaginii instituției.

Pentru a alinia serviciile la așteptările cetățenilor și a le oferi, astfel, acestora servicii de calitate, este recomandată ajustarea permanentă a activităților pe baza reacțiilor venite de la cetățeni, după un model similar celui prezentat mai jos:



Suntem siguri, că serviciile guvernamentale din țările dezvoltate vor tinde, în anii următori, să fie furnizate pe noi canale, începând cu *Internet*-ul și continuând cu alte noi T.I.C.

Noile tehnologii vor avea o pondere din ce în ce mai mare în următorii ani, cu un rol semnificativ în satisfacerea cetățenilor.

NOTE

¹ Coșuleanu I., *Ce este Guvernarea Electronică?* P.N.U.D. Moldova, Chișinău, 2006, p. 7.

² <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm>.

³ O.E.C.D., *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. P.U.M.A. Working Group, Organization for Economic Cooperation and Development, 2001.

BIBLIOGRAFIE

1. Coșuleanu I., *Ce este Guvernarea Electronică?* P.N.U.D. Moldova, Chișinău, 2006.

2. O.E.C.D., *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. P.U.M.A. Working Group, Organization for Economic Cooperation and Development, 2001.

3. <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm>

Prezentat: 15 noiembrie 2012.

E-mail: cebotaru@list.ru

Relații internaționale și integrare europeană



Activități nemilitare ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord: repere teoretico-metodologice și politico-juridice

Victor JUC,
doctor habilitat în politologie, conferențiar universitar,
Institutul Integrare Europeană și Științe Politice
al Academiei de Științe a Moldovei
Silvia MÎTCU,
competitoare, Institutul Integrare Europeană
și Științe Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The institutionalization and the expansion of non-military activities conducted by the North Atlantic Treaty Organization are examined in the article. The range of such policies including the political, economic, social, technical, scientific, ecological and humanitarian expanded especially after the Cold War which found reflection in the three Strategic Concepts from 1991, 1999 and 2010. The Republic of Moldova cooperation processes involved in the Partnership for Peace program, which it signed on 16 March 1994, refer to developing non-military projects especially in the field of environmental protection and scientific research.

Extinderea procesului de instituționalizare a organizațiilor internaționale guvernamentale ține de perioada postbelică, reflectând aspirațiile statelor către cooperare multilaterală și urmărind rezolvarea prin eforturi comune a unor probleme de importanță strategică precum asigurarea securității naționale, edificarea statului de drept sau angajarea cooperării comercial-economice. Prin valorificarea acestor angajamente, organizațiile internaționale guvernamentale și-au consolidat prezența și ponderea pe arena mondială, devenind, alături de corporațiile transnaționale, cei mai importanți actori nestatali și remodelând mecanismul de exercitare a cooperării internaționale, în sensul că a înlocuit alianțele. Nu este întâmplător, în această ordine de idei, că în accepția neoliberalismului (R. Keohane, J. Nye), instituțiile internaționale reprezintă mecanismul cel mai important de realizare a cooperării interstatale, iar neorealismul (K. Waltz) recunoaște existența organizațiilor internaționale guvernamentale în calitate de actori, chiar dacă având statut secundar. S. Guzzini consideră

că, atribuind instituțiilor statutul de actor relevant, R. Keohane și J. Nye au lărgit agenda de cercetare a științei relațiilor internaționale și, în același timp, arealul de exprimare practică a acestora. De fapt, neoliberalii „au punctat asupra unor transformări în structura actorilor și unor procese din cadrul relațiilor internaționale, [...] date fiind extinderea numărului agenților pe contul instituțiilor, abordate ca mecanisme de cooperare, precum și apariția unor fenomene sub formă de norme și procese, cum ar fi regimurile internaționale”, [1, p. 59] ai căror promotori au fost menționații exegeți ai neoliberalismului, dar și realistul St. Krasner. Într-o lume interdependentă, susțin J. Goldstein și J. Pevehouse, care vin cu argumente cantitativiste, „mai mult ca oricând relațiile internaționale s-au extins dincolo de interacțiunile guvernelor naționale”, [2, p. 44] raliindu-se la aserțiunea acceptată de majoritatea covârșitoare atât a cercetătorilor, cât și a decidenților: numărul și ponderea pe arena mondială a organizațiilor internaționale guvernamentale au sporit esențial.

Însă această supoziție n-a devenit general acceptată, mai ales în mediul academic, exegeții demersului realist, cum ar fi J. Mersheimer, invocă „falsa promisiune a instituțiilor internaționale” de a fi „o cauză importantă a păcii” pe motivul că „dețin un rol marginal” și deci nu se dovedesc a fi în măsură să modifice preferințele și, implicit, comportamentul statelor. El definește instituțiile ca fiind „un set de reguli ce stipulează modalitățile prin care statele ar trebui să coopereze și să concluzeze mutual.” [3, p. 581, 583] Pentru a fi mai convingător, cu predilecție în polemica îndreptată împotriva teoriilor instituționaliste (instituționalismul liberal, securitatea colectivă și teoria critică, pe care, în accepția noastră, puțin fondat le unește într-un singur „corp teoretic instituționalist”), pentru a fi mai explicit, J. Mersheimer face apel la unele elaborări în materie precum a lui St. Krasner, care susține că regulile sunt negociate de către state și implică standarde de comportament definite ca drepturi și obligații; ale lui J. Ruggie, potrivit căruia, regulile sunt, de obicei, oficializate în cadrul unor acorduri internaționale și se concretizează în organizații cu personal și buget proprii, organizațiile internaționale fiind instituțiile publice, înființate prin cooperarea a două sau mai multe state; ale lui Ch. Lipson, în a căruia opinie, instituțiile necesită cooperarea descentralizată a statelor suverane, fără un mecanism eficient de comandă.

Este de notat că J. Mersheimer subestimează rolul instituțiilor internaționale pe motivul convingerii sale că acestea nu reușesc a fi în măsură să promoveze pacea și „nu reprezintă o formă de guvernare mondială”, deoarece „nu organizațiile formale constrâng statele”, ci, din contra, entitățile statale „trebuie să aleagă respectarea regulilor pe care le-au creat”. În același timp, el nu poate să nege existența cooperării, chiar dacă interstatală, realizată într-o lume în esență competitivă și atribuind instituțiilor rolul marginal. Instituționaliștii, din contra, atribuie cooperării, în special dimensiunii economice și de mediu, rolul de factori determinanți în reducerea posibilității războiului, reluând în asemenea manieră aserțiunile precursorilor idealști din perioadele antebelică și interbelică – N. Angell, J. Hobson sau A. Zimmern. Prin urmare, problema actorilor internaționali (statele – agent principal, instituțiile – marginal, în cadrul realismului; statele – entitate principală în politica mondială, instituțiile – variabilă independentă, potrivit neoliberalismului) a contribuit la extinderea câmpului de cercetare științifică, domeniului păcii și securității, caracterului politic, interstatal îngust al relațiilor internaționale adăugându-se dimensiunile nonpolitice și nonmilitare.

În ordinea de idei reliefată, respectând atât exigențele de natură științifică, dar și cu caracter politico-juridic, precizăm că există diferență structurală între termenii „instituții internaționale” și „organizații internaționale guvernamentale”, primul fiind mai larg prin conținut și îl include pe cel de-al doilea, dar și alte forme de cooperare multilaterală ca: structuri supranaționale (Uniunea Europeană), mecanisme multilaterale de consultații (Cooperarea Economică Asiatico-Pacifcă), regimuri internaționale. Însă R. Keohane și J. Nye, dar nu numai ei, folosind termenul „instituții internaționale,” i-au imprimat cu precădere conotația de „organizații internaționale guvernamentale,” care formalizează „regimuri internaționale,” în sensul că elaborează principii, norme și reguli menite să modeleze comportamentul actorilor statali și să angajeze cooperarea multilaterală. Notăm că Ch. Zorgbibe, citat de P. Țigankov, determinând trăsăturile definitorii ale organizațiilor internaționale guvernamentale, insistă asupra voinței politice către cooperare, fixată în documentele constituante, precum și asupra autonomiei competențelor și deciziilor adoptate. [4, p. 178] În același context de supoziții P. de Senarclens susține că având în calitate de fondatori guvernele statelor și formând alături de actorul statal fundamentele instituționale ale ordinii mondiale, „organizațiile internaționale dispun de autonomie în raport cu forțele politice care le constituie,” ele reprezentând „adevărate poluri de autoritate.” [5, p. 128, 135]

Evoluțiile evenimentelor în perioadele imediate după încheierea conflagrațiilor de proporții denotă că, urmărind să preîntâmpine eventualitatea repetării lor și să forma-

lizeze regimuri de securitate și cooperare, marile puteri ale timpului instituționalizează structuri internaționale de acțiuni în comun – Sfânta Alianță, Liga Națiunilor sau Organizația Națiunilor Unite. Aceste structuri sunt de nivel global (în cazul Sfintei Alianțe trebuie de ținut cont de europocentrismul relațiilor internaționale) și de caracter politico-militar, exceptând Organizația Națiunilor Unite universalismului legiferat programatic (în cazul Ligii Națiunilor acțiunile de codificare și de formalizare a cooperării bi- și multilaterale, adică dimensiunea juridică a activității, erau îndreptate spre asigurarea și realizarea securității colective). Însă în perioada post-belică procesul de formare a organizațiilor internaționale guvernamentale s-a extins esențial și s-a diversificat prin caracter, instituționalizarea acestor entități reflecta necesitățile în amplificarea de inițiere a cooperării interstatale pe domenii sectoriale la nivel regional.

Una dintre aceste structuri este Organizația Tratatului Atlanticului de Nord, fondată la 04 aprilie 1949 prin Acordul de la Washington. Alianța Nord-Atlantică este o structură cu caracter politico-militar și de nivel interregional, al cărei obiectiv constă în asigurarea libertății și securității statelor-membre, „principiul fundamental care se află la baza Organizației este angajamentul comun față de cooperarea mutuală, axat pe individualitatea securității lor.” [6] Este important de precizat că Tratatul de la Washington nu conține prevederi cu privire la cooperarea în domeniul nemilitar, însă nu este mai puțin adevărat că asigurarea libertății și securității statelor-membre presupunea aplicarea metodelor nu numai militare, dar, mai ales, celor politice. Totuși este de notat că art. 2 al Tratatului conține o supoziție care se referă la dimensiunea a treia a activității Alianței, cea nemilitară, statele-membre fiind chemate să asigure „stabilitatea și bunăstarea regiunii Atlanticului de Nord,” „cooperarea economică” și să înlăture „diferențele economice.” [7] Anume această stipulare, mai degrabă complementară, este considerată că legiferează statutul cooperarea în domeniile nepolitic și nemilitar. Considerăm că această stipulare indirectă este de relevanță redusă pentru

angajarea cooperării pe dimensiunea a treia din cauza politicilor pe care Alianța le-a inițiat și le dezvoltă au primit consistență în alte domenii, știința și ecologia, iar prevederile din art. 2 al Tratatului constituent se dovedesc a fi, mai degrabă, un apel și o pledoarie, cu atât mai mult cu cât în anii '50 ai secolului trecut au fost instituționalizate cele trei comunități europene.

Extinderea domeniilor de interes comun prin inițierea cooperării nemilitare în sensul deplin al cuvântului ține de jumătatea a doua a anilor '50, în calitate de punct de pornire servind crearea prin decizia Consiliului Nord-Atlantic a așa-numitului „Comitet al celor trei înțelepți”, abilitat cu prezentarea expertizei privind „căile și mijloacele prin care să se extindă cooperarea în domeniile nemilitare și să se consolideze unitatea în cadrul comunității atlantice.” [8] Comitetul celor trei incluzând miniștri ai afacerilor externe ai Norvegiei, Italiei și Canadei, H. Lange, G. Martino și, respectiv, L. Pearson, asistați de reprezentanții marilor puteri din cadrul Alianței, Statele Unite, Marea Britanie și Franța, au prezentat, potrivit estimărilor, „rezultate utile”, care demonstau „nivelul înalt de maturitate și solidaritate” al N.A.T.O., dat fiind că „pentru prima dată necesitățile militare, capabilitățile economice și limitările politice urmau să fie analizate împreună pentru a putea elabora strategii corespunzătoare”. Recomandările prezentate vizau următoarele: consolidarea unității atlantice nu poate fi realizată numai prin dimensiunea militară și deci se impune extinderea sferelor de activitate a Alianței prin trecerea graduală spre cooperare multilaterală – politică, economică, culturală și informațională.

De fapt, reconceptualizarea politicilor Alianței prin formalizarea cooperării nemilitare a fost determinată nu numai de raționamente de factură internă, ci și de sorginte internațională, provenită din „încălzirea” globală a relațiilor dintre cele două sisteme în jumătatea a doua a anilor '50. Temerile se refereau la posibilitatea pierderii de către Organizație a actualității în condițiile dispariției conflictului dintre cele două sisteme, importantă fiind racordarea activităților la realitățile timpului și deci prelungirea funcționalității.

Această supoziție avansată și promovată de mai mulți oameni politici și cercetători științifici este plauzibilă și poate fi verificată documentar, inclusiv prin raportul comitetului sus-numit, însă alt raționament, la fel de relevant în accepția noastră, ar fi că în urma formării celor trei comunități europene, iar ceva mai înainte – și a Consiliului Europei, domeniile *știința și ocrotirea mediului înconjurător* au rămas neacoperite, mai ales, în contextul în care Alianța dispunea de resurse financiare suficiente.

Prin urmare, luând act de evoluția globală în ansamblu și având ca suport de referință realitățile noi, în cadrul Alianței se conștientiza că securitatea nu se reduce în exclusivitate la componenta militară, care, potrivit lui A. Wolfers, este justificată numai în condiții de criză și războaie, dar include și alte dimensiuni și este oportun de a extinde sferile de cooperare, incluzând mai multe domenii. Trebuie de precizat însă că cercetările științifice erau canalizate cu predilecție pe aspectele ce vizau securitatea și apărarea, deoarece cursa înarmărilor se afla în plină desfășurare și, în general, conflictul dintre cele două sisteme n-a fost tranșat, în timpul războiului rece, producându-se periodic alternanța între destindere și tensionare a relațiilor internaționale. Investigațiile științifice comportau preponderent valențe aplicative, urmărindu-se, de exemplu, consolidarea capacităților militaro-industriale sau folosirea rațională a resurselor energetice, dar, nu este mai puțin adevărat, ele contribuiau la dezvoltarea științei în ansamblu, mai ales în contextul că se organizau frecvent foruri științifice cu o participare largă.

Astfel, în 1957, a fost inițiat Programul științific al organizației, care urmărea promovarea unor proiecte de cooperare în vederea stimulării schimburilor internaționale și maximalizării beneficiilor obținute de pe urma resurselor naționale alocate pentru cercetare. Un an mai târziu, în 1958, a fost format Comitetul științific, el fiind abilitat cu prerogativele „identificării direcțiilor strategice ale investigațiilor științifice și monitorizării proceselor de implementare a programelor de cercetare.” [9] Formalizarea dimensiunii de cercetare științifică și instituționalizarea

subdiviziunii respective reprezintă acțiuni concrete provenite de pe urma valorificării propunerilor ce se conțineau în raportul menționat, însă în plan general se recomandă diversificarea direcțiilor de activitate în comun, ele reducându-se în ultimă instanță la următoarele:

a) în aspect politic: oportunitatea desfășurării consultațiilor preliminare între părți pe marginea deciziilor care urmează să fie adoptate la nivel național, ordine care va permite elaborarea și promovarea politicilor externe, de securitate și de apărare comune tuturor statelor-membre;

b) în domeniul economic: stimularea cooperării economice între statele-membre în aspectele care vizează securitatea și apărarea, cum ar fi transparența adoptării bugetului militar, adică se excludea managementul direct al programelor economice sau dublarea funcțiilor unor organizații internaționale de profil și se canaliza pe politici sectoriale concrete;

c) de factură cultural-educatională: inițierea programelor de studii și de schimb de experiență prin oferirea de burse și granturi, organizarea seminarelor și conferințelor, facilitarea contactelor dintre oameni în cadrul comunității nord-atlantice;

d) în sfera informațională: acordarea funcțiilor de coordonare a activității serviciilor naționale de informare în masă în vederea familiarizării corecte a opiniei publice cu politicile promovate de Alianță și formării viziunii comune asupra evenimentelor ce au loc (subliniem, în condițiile războiului rece, în cadrul căruia luptei ideologice i-a revenit un rol de marcă).

Am insistat asupra Raportului din 1956 din cauza relevanței pe care a avut-o în angajarea cooperării nemilitare în cadrul Alianței și solicitărilor de a „aprofunda practicile de consultări deschise și oportune,” după cum declara ministrul belgian al afacerilor externe P. Harmel într-un alt raport, prezentat un deceniu mai târziu. Chiar dacă prevederile ce le conține n-au fost respectate întotdeauna, semnificația lui conceptuală și aplicativă este esențială: în plan conceptual-teoretic, școala de la Copenhaga a fundamentat la începutul anilor '90 ai secolului trecut cinci dimensiuni

ale securității naționale, reflectând asumțiile în amplificare despre extinderea cadrului securității pe contul altor componente, iar în aspect practic Declarația șefilor de state și guverne de la Londra din 1990 solicita ca securitatea și stabilitatea să nu fie abordată numai în contextul aspectelor militare, [10] fiind oportună adaptarea Alianței la realitățile noi.

Incontestabil este însă că, în condițiile războiului rece, preocupările pentru asigurarea dimensiunii militare au deținut întâietatea, altfel nu putea fi din cauza prezenței potențialului adversarilor la adresa securității naționale a statelor-membre și a securității internaționale în ansamblu. Este necesar de specificat totuși că această interdependență nu presupune expres o conexiune direct proporțională, după cum se menționează în literatura de specialitate, diminuarea amenințărilor militare – intensificarea cooperării nemilitare și viceversa: aspectele nemilitare au fost și rămân secundare și determinate în raport cu dimensiunea militară a securității și apărării, însă gradul de atenție care li se acordă este diferit de la o perioadă la alta.

Încheierea conflagrației bipolare, autodizolvarea Organizației Tratatului de la Varșovia n-au putut să nu influențeze nu numai asupra politicilor Alianței Nord-Atlantice, dar și a destinului ei, J. Mersheimer, de exemplu, subliniind în această ordine de idei că N.A.T.O. „nu poate rămâne la fel ca în timpul Războiului Rece.” [11, p. 588] Bineînțeles că nu au existat mai multe voci care să se pronunțe pentru ca Organizația Nord-Atlantică să procedeze în mod similar, însă N.A.T.O. a reușit să se adapteze la realitățile postrăzboi rece, un factor edificator deloc neglijabil fiind activitățile în domeniile nemilitare, chiar dacă ponderea lor în transformarea globală într-o alianță de securitate și apărare nu se dovedește a fi determinant, rolul definitoriu în procesul transformator revine Concepției strategice a Alianței adoptate la Consiliul Atlanticului de Nord la Roma din 7-8 noiembrie 1991, care prevede că abordarea politică a securității primește o pondere în creștere, în contextul identificării soluțiilor crizelor impunându-se aplicarea metodelor politice, dar și de alt caracter: securitatea este fondată

pe factorii politici, economici, sociali, ecologici și de apărare, ea urmând să fie abordată în aspect structural și instituțional. [12] Procesul transformator structural-instituțional din perioada ce a urmat după încheierea războiului rece, susține O. Petrovici-Belkin, raliindu-se la supoziția lui J. Muravchik, a format suportul organizațiilor pentru dezvoltarea direcțiilor nemilitare de activitate a Alianței. O. Petrovici-Belkin include în procesul de schimbări structurale, întâi de toate, expansiunea teritorială prin extinderea Alianței spre Est, integrarea statelor noi producându-se nu numai în aspect militar, dar și în domeniul nemilitare, în special în sferile politică, economică și umanitară. Cât despre relațiile cu statele partenere, transformările structurale ce vizează politica nemilitară a Alianței s-au exprimat prin formarea unor instituții, cum ar fi Consiliul de Cooperare Nord-Atlantică sau Consiliul Parteneriatului pentru Pace, Dialogul mediteranean sau Inițiativa de la Istanbul: anume în cadrul acestor mecanisme de politică externă și-au găsit aprofundare și extindere aspectele nemilitare ale activității N.A.T.O. [13, p. 17] În acest context, conchide cercetătorul, aspectele nemilitare de activitate urmăreau, pe de o parte, crearea regimului de interconexiune și interdependență între statele-membre „vechi” și „noi”, ca ultimele să se integreze mai ușor, iar pe de alta, reducerea influenței internaționale a unor concurenți în spațiul Central și Sud-Est European, în special a Federației Ruse. Totodată, formarea în 1991 a Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică, conceput în calitate de for de consultări și dialog politic multilateral, a contribuit la extinderea direcțiilor de cooperare, incluzând aspecte ce țin atât de securitate și apărare, cât și de sferile nemilitare de activitate, susținând promovarea reformelor și sporirea gradului de încredere în spațiul euroatlantic. De fapt, Consiliul a urmărit să implementeze prevederile Conceptului Strategic de la Roma (1990), care solicita ca Alianța să devină un for transnațional de consultări și dialog în problemele ce formează sferile sale de competență. Conceptul Strategic a conservat poziția dominantă a aspectelor politico-militare ale apărării, dar în timp a proclamat abordarea extinsă a se-

curității, care include trei elemente aflate în conexiune – dialogul, colaborarea și menținerea potențialului apărării colective.

Prin urmare, Conceptul a fost îndreptat spre reconceptualizarea și redimensionarea locului și rolului Alianței în cadrul arhitecturii de securitate internațională în reconfigurare, obiectivul strategic proclamat fiind nu menținerea existenței N.A.T.O., ci consolidarea influenței geopolitice, inclusiv prin intermediul mecanismelor nemilitare de acțiune, a căror pondere se afla în creștere. Alianța rămânea o structură defensivă, iar securitatea sa urma să fie abordată în context global, în interesele stabilității și contracarării amenințărilor și riscurilor atât de sorginte tradițională, dar mai ales celor netradiționale, în special terorismul. Totodată, sporirea importanței domeniilor nemilitare de activitate se explica prin imposibilitatea de a contracara amenințările și riscurile noi în exclusivitate prin metode militare, un rol de seamă fiind atribuit monitorizării și managementului crizelor, care presupune atât presiuni nemilitare, cât și aplicarea forței în numele asigurării securității și stabilității.

Pentru a valorifica obiectivele propuse, Alianța, potrivit lui L. Bumbacea care a sistematizat reflecțiile la acest subiect, a trebuit să întreprindă mai multe acțiuni, cum ar fi: modificarea concepției strategice, în sens de „ceea ce trebuie de făcut, în termeni suficient de flexibili, încât să asigure dezvoltarea direcțiilor de activitate militară, diplomatică, economică, psihologică sau de altă natură,” [14, p. 71] adică, adăugăm noi, să efectueze intervenții umanitare în afara spațiului euroatlantic; extinderea teritorială prin integrarea statelor-membre din Europa Centrală și de Sud-Est, fiind aplicată politica „ușilor deschise” pentru aderare și lansate mai multe inițiative, la unele dintre care vom reveni; lărgirea diapazonului de activități pe contul sferelor nemilitare – politică, economică, tehnico-științifică, ecologică și umanitară, care devin prioritare și au primit amploare; universalizarea politicii Alianței, ordine care va conduce, conform supoziției lui A. Florea, la micșorarea ponderii mondiale a Organizației Națiunilor Unite, [15, p. 197] instrumentelor nemilitare fiindu-le preconizat

rolul edificator, în contextul că nu mai ocupă o poziție periferică și au primit o dezvoltare amplă.

Deja am subliniat că, urmărind să aprofundeze și să lărgască dialogul politic multilateral cu statele partenere, Alianța a inițiat mai multe programe, unul dintre care este Parteneriatul pentru Pace. Lansat la 10 ianuarie 1994 și cuprinzând treizeci de state, dintre care douăsprezece ce s-au integrat în Alianța Nord-Atlantică, Programul este îndreptat atât spre stabilirea relațiilor de apărare, cât și de factură nemilitară între statele participante, esența acestei inițiative constând în angajarea și promovarea dialogului individual între țările partenere și N.A.T.O., iar obiectivul strategic trasat vizează consolidarea securității și stabilității pe continentul european. În acest sens, Parteneriatul pentru Pace a devenit o componentă și o trăsătură esențială a arhitecturii postrăzboi rece de securitate europeană, urmărind fortificarea dimensiunii sale nemilitare prin susținerea proceselor de reformă în statele Central- și Est-Europene, inclusiv în Republica Moldova, care l-a semnat la 16 martie 1994. Obiectivele Parteneriatului se regăsesc în documentul-cadru și prevăd, printre altele: facilitarea transparenței în procesul de planificare a apărării naționale și a bugetului; asigurarea controlului democratic al forțelor de apărare; menținerea capacității și a disponibilității de a contribui la operațiunile întreprinse sub autoritatea O.N.U. și/sau responsabilitatea O.S.C.E. [16, p. 68] Statul care exprimă dorința de a se alătura Parteneriatului își asumă expres angajamentul politic de a contribui la „păstrarea societăților democratice și menținerea principiilor dreptului internațional,” de a îndeplini cu bună-credință obligațiunile din Carta O.N.U. și principiile Declarației Universale ale Drepturilor Omului, de a se abține de la amenințarea sau folosirea forței împotriva integrității teritoriale sau independenței politice ale oricărui stat, de a respecta frontierele existente, de a rezolva disputele prin mijloace pașnice și de a onora prevederile ce provin din Actul Final de la Helsinki și din documentele ulterioare ale C.S.C.E./O.S.C.E. Având în calitate de suport cerințele și prioritățile individuale,

respectând procedurile de afiliere, Alianța și fiecare țară în parte elaborează și aprobă un Program Individual de Parteneriat, prin care sunt trasate obiectivele generale și domeniile de cooperare, precum și activitățile care urmează a fi implementate. Aplicarea „principiului autodiferențierii este important, dat fiind faptul că se recunoaște că necesitățile și situațiile particulare ce se potrivesc cel mai bine” intereselor sale.

Este de notat că toate statele-membre ale Parteneriatului pentru Pace au devenit componente ale Consiliului Parteneriatului Euroatlantic, care a succedat în 1997 Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică. Obiectivul structurii nou-create prin transfer de competențe este „de a asigura cadrul general al cooperării dintre Alianță și parteneri,” însă Programul „își păstrează identitatea, elementele proprii și procedurile de bază,” fiind edificat, reiterăm, pe relația bilaterală dintre N.A.T.O. și fiecare stat participant. Cooperarea în cadrul Parteneriatului și a Consiliului reorganizat este asigurată prin aplicarea a două principii:

a) oportunități egale aliaților și partenerilor deopotrivă;

b) instituirea mecanismelor de autodiferențiere: partenerii dispun de posibilitatea de a decide în mod individual nivelul și domeniile de cooperare cu Alianța. [17, p. 20]

Totuși Consiliul oferă un cadru mai larg de consultări dintre Alianță și parteneri în probleme ce țin de securitate și politică, propunând extinderea cooperării sub egida Parteneriatului, inclusiv pe contul componentei nemilitare prin sporirea gradului de participare a statelor Central- și Est-Europene la procesele de planificare și adoptare a deciziilor în realizarea Programului. Extinderea consultărilor în cadrul Consiliului vizează un spectru larg de domenii, precum managementul crizelor, colaborarea regională, controlul civil asupra armamentelor, conjugarea eforturilor în vederea preîntâmpinării/administrării situațiilor excepționale, cooperarea științifică.

Altă inițiativă, lansată, de asemenea, în 1994, este Dialogul mediteranean, îndreptat spre consolidarea prezenței N.A.T.O. în vecinătatea imediată, inclusiv prin mecanisme

nemilitare. Supoziția de la care se pornește presupune că securitatea în Europa se află în conexiune cu stabilitatea în regiunea mediteraneană, înglobând în timp statele aliate și șapte țări participante din Africa de Nord și Orientul Mijlociu. Inițiativa admite, de asemenea, autodiferențierea, în sensul libertății de a alege intensitatea și sferele de cooperare, formalizată prin întruniri bilaterale și multilaterale, adică N.A.T.O.+1 sau N.A.T.O.+7, Dialogul incluzând mai multe forme de activitate precum: consultații politice în problemele terorismului, controlul asupra armamentelor, cooperarea civilă - militară în planificarea situațiilor de urgență civilă, protecția mediului, cooperarea tehnico-științifică, acțiuni comune cu caracter umanitar, colaborarea politică și informațională. În ordinea de idei reliefată punctăm lapidar, ilustrând prin deciziile summit-ului Alianței de la Praga din 2002 elucidate de M. Reichard, că lupta cu terorismul este variată și amplă, ea presupune realizarea unui set de acțiuni civile în contextul situațiilor excepționale, îndreptate spre îmbunătățirea pregătirii populației în cazul eventualelor atacuri teroriste. [18, p. 116-117] Contracurarea terorismului internațional, în acest sens, solicită nu numai acțiuni militare, dar și nemilitare: consecințele atacurilor teroriste conțin similitudini cu lichidarea urmărilor situațiilor excepționale provocate de calamitățile naturale, dimensiunii nemilitare, specificăm, atribuindu-i-se o pondere importantă.

Prin urmare, Dialogul a consolidat perspectiva programatică în activitatea Alianței pe contul sferelor nemilitare, urmărind să extindă încrederea și cooperarea în regiune, mai ales pe filiera planificării urgențelor civile, programelor de cercetare științifică și de mediu, acțiunilor umanitare și managementului crizelor. Aceste aserțiuni având ca suport prevederile Conceptului Strategic de la Washington din 1999, și-au găsit consolidare în cadrul Inițiativei de cooperare de la Istanbul, lansată în 2004. Urmărind să contribuie la consolidarea securității și stabilității regionale, Inițiativa și-a propus să mărească numărul statelor participante la acest proces pe contul celor șase țări-membre ale Consiliului de Cooperare în Golful Persic, în

calitate de instrumente figurând cooperarea de factură bilaterală, inclusiv pe dimensiunile tehnico-științifică și umanitară. Ținem să specificăm însă, că Inițiativa și Dialogul se dovedesc a fi procese paralele și nu se dublează, dar în ambele cazuri se presupune implicarea și participarea mutuală prin intermediul consultărilor.

Fără îndoială, foarte multe voci afirmă că aceste inițiative sunt îndreptate spre consolidarea pozițiilor Alianței în regiunile vizate, supoziții care nu pot și nu trebuie nici neglijate, nici negate. În același timp, realizarea lor contribuie la diversificarea cooperării bi-și multilaterale, extinderea numărului și statutului participanților prin descentralizare, asigurând atât unele transformări ale caracterului, cât și ale percepției Alianței.

Am subliniat mai sus că la summit-ul de la Washington din 1999 a fost actualizat Conceptul Strategic al Alianței, care a remarcat apariția „unui spectru larg de amenințări militare și nemilitare”, ultimele incluzând „dificultăți economice, sociale și politice.” [19] Contextul reliefat de idei denotă prezența unor amenințări și riscuri nemilitare, iar eforturile cu caracter militar îndreptate spre asigurarea securității în spațiul euroatlantic, dar și în Europa întregă, potrivit lui A. Bodescu, vor fi complementate de un șir de măsuri nemilitare. Această concluzie este confirmată și consolidată de abordarea extinsă a securității, situație care presupune creșterea importanței factorilor politic, economic, social și ecologic, ei complementându-l pe cel militar, dat fiind că obiectul declarat vizează „asigurarea apărării colective și menținerea stabilității și păcii în regiunea euroatlantică extinsă.”

În accepția lui T. Buchanan, Conceptul Strategic din 1999 prezintă în sine mai degrabă o declarație, [20, p. 23-24] dar având caracter juridic de durată, Alianța, conform lui A. Pierre, urmărind să se transforme dintr-o structură de apărare într-un arbitru internațional, „o minianalogie a Organizației Națiunilor Unite”, [21, p. 23] ordine care solicită extinderea componentelor nemilitare. Totuși Conceptul solicită menținerea solidarității transatlantice și sincronizarea politicilor militare, teză care îl face pe O. Petrovici-Belkin

să traseze o analogie cu „doctrina Brejnev”, admitea imixtiuni în afacerile interne ale statelor-membre ale Organizației Tratatului de la Varșovia și altor sateliți ai Uniunii Sovietice, pe când, în cazul dat, se reclamă comunitatea politicilor de apărare ale statelor aliate, ordine firească pentru o organizație internațională guvernamentală, și are mai puține interferențe, în special, în sfera de apărare pe dimensiunea militară cu țările partenere.

De fapt, Conceptul nu trasează o linie strictă de demarcație între amenințările și riscurile de sorginte militară și de factură nemilitară la adresa securității, care este abordată în sens larg, global și se referă la terorismul internațional, conflictele interetnice, instabilitatea politică, încălcarea drepturilor omului, problemele economice sau proliferarea armamentului de distrugere în masă și mijloacelor de transportare a lor. În acest sens, unele pericole anunțate sunt de caracter nemilitar și, implicit, solicită expres lărgirea activităților în procesele de asigurare a securității și stabilității. Obiectivele nemilitare declarate sunt protejerea valorilor democratice și drepturilor omului, supremația dreptului, participarea la asigurarea și menținerea păcii și securității în regiunea euroatlantică, întreprinderea intervențiilor umanitare în domeniul menținerii păcii, preîntâmpinării conflictelor și managementului crizelor, extinderea parteneriatului, cooperării și dialogului atât în cadrul Alianței, cât și cu țările partenere în vederea aprofundării capacităților de acțiune în comun și sporirii încrederii, amplificarea cooperării cu unele instituții de caracter nemilitar, în special cu O.N.U., E.U. și O.S.C.E. în scopul „edificării unor relații de parteneriat, care să se completeze reciproc.” [22, p. 182]

Prin urmare, Conceptul Strategic din 1999 a lărgit diapazonul activităților nemilitare ale N.A.T.O. în contextul implementării prevederilor Parteneriatului pentru Pace și Dialogului mediteranean, această perioadă, în accepția noastră, fiind destul de favorabilă pentru dezvoltarea politicilor nemilitare, deoarece vor urma evenimentele din 11 septembrie 2001, succedate de intervențiile în Afganistan și Irak, care, în mod inevitabil, n-au putut să nu provoace mai multe re-

conceptualizări ale priorităților și acțiunilor. Dificultățile și, totodată, situația paradoxală rezidă în faptul, consideră A. Semenciuk, că mecanismele politice și militare ale N.A.T.O. nu corespund în totalitate oportunităților și obiectivelor timpului, fiind obstacole în calea extinderii activităților nemilitare, deoarece în formatul existent nu se dovedește a fi în măsură concomitent să lupte împotriva terorismului și să exercite misiuni umanitare. [23, p. 128] De fapt, în cadrul Alianței, de asemenea, nu există unanimitate cu privire la prioritatea politicilor, militare sau nemilitare, O. Petrovici-Belkin a identificat trei curente de opinii [24, p. 17-18]: *atlantiștii* – se pronunță pentru intensificarea moderată a activităților nemilitare, cu predilecție în sfera nemilitară, dar și în domeniul securității informaționale, menținând, totodată, rolul predominant al componentei militare; *statele Vest-Europene* – militează pentru extinderea accelerată a activităților nemilitare, incluzând sferile social-economică, tehnico-științifică, ecologică și umanitară, activități care în viitor ar putea deveni prioritate și predominante; *statele Central- și Est-Europene* optează pentru menținerea și consolidarea componentei militare, pe când aspectelor nemilitare le revine un rol complementar și deci oportunitatea transformării Alianței într-o organizație universală nu se află la ordinea zilei. Concluzia lui O. Petrovici-Belkin este că diferența de poziții nu se dovedește a fi un impediment esențial în procesul de consolidare a politicilor nemilitare ale N.A.T.O., aserțiune care și-a găsit exprimare în Conceptul Strategic de la Lisabona din 2012. Cât despre poziția statelor care au aderat în 1999, 2004 și 2009, ea poate fi înțeleasă, în accepția noastră, dat fiind că le-au inclus în Alianță pentru a-și asigura și garanta securitatea națională.

Adaptarea Alianței la mediul nou de securitate internațională în contextul policentrismului configurației ordinii mondiale [25, p. 152] s-a realizat prin Conceptul Strategic din 2010, care solicită extinderea numărului statelor partenere în condițiile că nu este obligatoriu să se integreze în N.A.T.O. și deci au posibilitate să participe activ la realizarea proiectelor Organizației de factură economică, socială, energetică, tehnico-științifică

și umanitară. [26] În sensul reliefat de idei punctăm că obiectivele strategice ale Tratatului Nord-Atlantic rămân a fi apărarea colectivă, managementul crizelor și securitatea prin cooperare, [27] însă o pondere sporită revine consultărilor în cadrul Alianței, contracarării amenințărilor asimetrice, alături de terorism figurând atacurile cibernetice și insecuritatea energetică, precum și parteneriatelor, prin promovarea dialogului politic și consultărilor atât cu țările partenere, dezvoltând politica „ușilor deschise”, cât și cu structurile internaționale interesate, O.N.U., O.S.C.E. și U.E. Luând act de omologarea în textul Conceptului a riscurilor și amenințărilor noi la adresa securității și stabilității, N. Lewkowicz acreditează supoziția că prin acest document „formarea bazei conceptual-juridice a activității nemilitare a N.A.T.O., în linii mari, s-a definitivat,” [28, p. 368] reflectând realitățile internaționale postbipolare și, implicit, trasând în fața Alianței obiective noi de politică externă.

Aceste supoziții nu sunt lipsite de relevanță, deoarece, potrivit Conceptului, „N.A.T.O. rămâne un for transatlantic unic de consultări în problemele ce se referă la integritatea teritorială, independența politică și securitatea statelor-membre”, for care este deschis pentru „reformare, modernizare și transformare”, iar pentru a fi în măsură să valorifice misiunile pe care le-a propus, Alianța, subliniază A. Nicolescu, trebuie să fie „credibilă și eficientă,” [29] promovând „formate flexibile,” în special cu țările partenere și respectând particularitățile lor.

Așadar, Alianța Tratatului Atlanticului de Nord a fost concepută ca o structură internațională guvernamentală politico-militară, însă, treptat, a instituționalizat și realizează activități nemilitare, securitatea și stabilitatea în regiunea euroatlantică fiind asigurate nu numai prin politici militare, dar și programe nemilitare. Cooperarea nemilitară a avut inițial un rol secundar, comparativ cu relațiile de sorginte militară, aceasta depinzând de fluctuațiile din cadrul mediului internațional de securitate, dar treptat s-a consolidat, în special după încheierea războiului rece, contribuind la extinderea intereselor Alianței și angajarea parteneriatelor cu mai multe țări

din vecinătatea imediată prin lansarea unor inițiative – Parteneriatul pentru Pace sau Dialogul mediteranean. Cooperarea în domeniile nemilitare este chemată să asigure dialogul politic în special cu țările partenere, procese care sunt ilustrate prin Conceptele Strategice ale N.A.T.O. din anii 1991, 1999 și din 2010, în textele cărora sferile nemilitare au primit consistență și relevanță, fapt care i-a făcut pe mai mulți cercetători și analiști să numească Alianța drept o structură cu caracter universal, identică O.N.U. În realitate, N.A.T.O. rămâne o organizație interregională care s-a extins peste hotarele spațiului transatlantic, însă acțiunile sale s-au diversificat, dar fiind departe de caracterul universal structural-funcțional de acțiuni. Cert este că N.A.T.O. s-a adaptat gradual la mediul nou de securitate, chiar dacă politicile pe care le promovează și însăși Alianța continuă să fie concepută în diferită măsură în termenii războiului rece, iar activităților nemilitare le revine o pondere semnificativă în schimbarea

percepției acestei instituții internaționale. Transformările sunt determinate de provocările postbipolare la adresa securității și stabilității, N.A.T.O. înțelegând că dimensiunea militară trebuie să fie complementată cu alte sfere de activitate, de factură nemilitară – socioeconomică, umanitară, tehnico-științifică sau ecologică. Alianța se transformă structural-funcțional, iar parteneriatele se dovedesc a fi în măsură să contribuie la diversificarea activităților sale, realitățile postrăzboi rece, precum autodizolvarea Organizației Tratatului de la Varșovia și evenimentele din 11 septembrie 2001 contribuind decisiv la aceste procese prin extinderea sferelor de acțiune. În același timp, nu este mai puțin adevărat că N.A.T.O. și-a asumat prerogative semnificative în procesele de adoptare a deciziilor de politică externă și politică militară, ignorând, uneori deschis, unele organizații internaționale guvernamentale abilitate cu funcții, dar ineficiente în acțiuni.

BIBLIOGRAFIE

1. Juc Victor, *Edificarea relațiilor internaționale postrăzboi rece: aspecte teoretico-metodologice și replieri geostrategice*. Chișinău: Sirius SRL, 2011, 247 p.
2. Goldstein Joshua, Pevehouse Jon, *Relații internaționale*. Iași: Polirom, 2008, 779 p.
3. Mersheimer John, *Falsa promisiune a instituțiilor internaționale*. În: Morgenthau Hans. *Politica între națiuni. Lupta pentru putere și lupta pentru pace*. Iași: Polirom, 2007, p. 581-601.
4. Цыганков П., *Международные отношения*. Москва: Новая школа, 1996, 317 с.
5. Senarclès de Pierre, *La politique internationale*. Paris: Armand Colin, 1992, 187 p.
6. NATO – informații generale. În: <http://www.nato.md/uploads/.../tratatul_nord_atlantic.ro.pdf> (vizitat 31.10.2012).
7. Tratatul din 1949 al Atlanticului de Nord. În: <<http://www.legestart.ro>> (vizitat 02.11.2012).
8. Raportul Comitetului celor Trei privind cooperarea nemilitară în cadrul N.A.T.O. În: <<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/romanian/history.html>> (vizitat 02.11.2012).
9. The evolution of NATO political construction 1949-1962. În: <<http://www.nato.int/archives/docu/d630502e.htm>> (vizitat 01.11.2012).
10. Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 06 July 1990. În: <<http://www.nato.int/docu/acictxt/b900706a.html>> (vizitat 1.11.2012).
11. Mersheimer John. *Op. cit.*
12. The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome 07-08 November 1991. În: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm> (vizitat 01.11.2012).
13. Петрович-Белкин О., *Основные направления невоенной деятельности НАТО в 1991-2011 г.* Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата исторических наук. Москва, 2011, 27 с.

14. Bumbacea Liviu, *Transformarea și extinderea N.A.T.O.* În: Gândirea militară românească, 2009, nr. 2, martie-aprilie, p. 62-72.

15. Florea Adrian, *Relația regionalism – globalizare: aspecte economice și de securitate.* În: Analele Universității din Oradea. Facultatea de Științe Economice, 2006, tom. XV, vol. I, p. 194-199.

16. Manualul N.A.T.O. Bruxelles: Biroul de informație și de presă, 2001, 563 p.

17. *Ibidem.*

18. Reichard Martin, *The EU – NATO relationship: a legal and political perspective.* Ashgate Publishing, Ltd., 2006, 412 p.

19. The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 23 aprilie 1999. În: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_text_27433.htm> (vizitat 01.11.2012).

20. Buchanan T., *NATO and Europe's Troubled Peace, 1945-2000.* Washington: Blackwell Publishing. 2003, 123 p.

21. Pierre A., *NATO at Fifty: New Challenges, Future Uncertainties.* New-York: Institute of Peace, 1999, 157 p.

22. Kydd A., *NATO: Trust and Mistrust in International Relations.* Princeton: Princeton University Press, 2009, 332 p.

23. Семенчук А., *НАТО, Ирак и Афганистан: есть ли выход?* Санкт-Петербург: Рассвет, 2010, 159 с.

24. Петрович-Белкин Олег. *Op. cit.*

25. Juc Victor. *Op. cit.*

26. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010. În: <http://www.nato.int/strategic_concept/index.html> (vizitat 12.11.2012).

27. Noul Concept Strategic al N.A.T.O. În: <<http://www.mae.ro/node/1410?>> (vizitat 12.11.2012).

28. Lewkowicz N., *The Question of NATO and the International Order.* London: Palgrave Macmillan, 2010, 426 p.

29. Nicolescu Agnes, *Noul Concept Strategic al N.A.T.O. – un test pentru relațiile transatlantice.* Colecția de studii I.E.R. nr. 26. În: <http://www.ier.ro/documente/working_papers/WO_26_website.pdf> (vizitat 14.11.2012).

Prezentat: 15 noiembrie 2012.

E-mail: juc.victor@gmail.com

Situația juridică în dreptul intern al Republicii Moldova a actelor adoptate de organele de control al aplicării principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului

Eduard SERBENCO,
avocat, doctor în drept

SUMMARY

While such titles as the European Convention on Human Rights or the European Court of Human Rights are familiar to the Moldovan legal profession, the core UN human rights treaties and the findings of the UN treaty-based bodies are less-known. The purpose of this study is to remedy in part this issue. After identifying the core UN human rights treaties, the author discusses the functions and the different types of findings by the UN treaty-based bodies. Of particular significance among these findings are the concluding observations adopted following the processing of a country's report, the views adopted in individual cases, and the general comments that provide detailed content to the generally-worded provisions of the treaties. Despite the fact that concluding observations are not legally binding, they constitute important guidelines for states to ensure the implementation of the human rights treaties. In their turn, the views adopted by some of these bodies, as well as their general comments are of great significance in the interpretation of these treaties. If the Moldovan authorities, like the authorities of any other country, wish to apply and interpret the obligations under the aforesaid treaties in a manner consistent with their object and purpose, they have no choice but to take into account the findings of the UN treaty-based bodies. The author also sustains that these bodies' views and general comments should be given the same status as the case law, produced by the European Court of Human Rights, enjoys in the Moldovan legal order.

Dacă pentru juristul autohton astfel de titluri, cum ar fi *Convenția Europeană a Drepturilor Omului* sau *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* au devenit noțiuni familiare, nu putem spune același lucru despre cele mai importante tratate ale O.N.U. în domeniul drepturilor omului și actele adoptate de organele de control înființate pentru a supraveghea modul în care acestea sunt aduse la îndeplinire. Scopul studiului de față este să suplinească în parte acest neajuns, mai ales că anume prin prisma actelor în cauză are loc implementarea și interpretarea tratatelor amintite ale O.N.U.

Chestiunea evocată prin titlul studiului supus atenției cititorului necesită răspunsuri la mai multe întrebări prealabile. În ordinea în care ele vor fi luate în discuție, în rândurile ce urmează, acestea se rezumă la următoarele. Care sunt principalele tratate ale O.N.U.

de drepturi ale omului? Care sunt organele de control menite să supravegheze cum tratatele în cauză sunt aplicate de statele părți? Ce acte pot fi adoptate de aceste organe, ca urmare a exercitării de către acestea a funcției de supraveghere a implementării tratatelor date de către statele părți? Doar în măsura în care vom afla răspunsurile la întrebările enunțate vom putea elucida cu claritate situația în dreptul intern al Republicii Moldova atât a principalelor tratate ale O.N.U. de drepturi ale omului, cât și a actelor organelor de control înființate în conformitate cu acestea.

I. Principalele tratate O.N.U. de drepturi ale omului

Sintagma „principalele tratate ale O.N.U. de drepturi ale omului” este traducerea din engleză a expresiei „the core international

human rights treaties," cu care operează Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului.¹ Potrivit acestuia, din categoria dată de tratate fac parte următoarele nouă instrumente:²

- *Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială* din 21 decembrie 1965³ (în continuare C.E.R.D.⁴);

- *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* din 16 decembrie 1966⁵ (în continuare P.I.D.C.P.);

- *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale* din 16 decembrie 1966⁶ (în continuare P.I.D.E.S.C.);

- *Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei* din 18 decembrie 1979⁷ (în continuare C.E.D.A.W.);

- *Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante* din 10 decembrie 1984⁸ (în continuare C.A.T.);

- *Convenția cu privire la drepturile copilului* din 20 noiembrie 1989⁹ (în continuare C.R.C.);

- *Convenția internațională pentru protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor lor* din 18 decembrie 1990¹⁰ (în continuare C.M.W.);

- *Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități* din 13 decembrie 2006¹¹ (în continuare C.R.P.D.);

- *Convenția internațională pentru protecția tuturor persoanelor contra disparițiilor forțate* din 20 decembrie 2006¹² (în continuare C.E.D.).

După această trecere în revistă a principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului, să vedem care sunt organele de control instituite în virtutea lor pentru a supraveghea cum aceste tratate sunt aplicate de către statele părți.

II. Organele de control privind aplicarea principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului

Modul în care statele părți la tratatele sus-numite se achită de obligațiile decurgând din acestea este supravegheat de un organ alcătuit din experți propuși și aleși de statele

părți, dar care își exercită atribuțiile cu titlu individual și nu ca reprezentanți ai statelor. Într-o formă mai desfășurată și în totalitatea lor, ele sunt numite organe de control sau de monitorizare a aplicării tratatelor date. În ordinea în care au fost enunțate tratatele de mai sus, organele create de acestea sunt: Comitetul pentru Eliminarea Discriminării Rasiale (Comitetul C.E.R.D.), Comitetul pentru Drepturile Omului (C.D.O.), Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale (C.D.E.S.C.),¹³ Comitetul pentru Eliminarea Discriminării Împotriva Femeilor (Comitetul C.E.D.A.W.), Comitetul Împotriva Torturii (Comitetul C.A.T.), Comitetul pentru Drepturile Copilului (Comitetul C.R.C.), Comitetul pentru Lucrătorii Migranți (Comitetul C.M.V.), Comitetul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (Comitetul C.R.P.D.) și Comitetul pentru Disparițiile Forțate (Comitetul C.E.D.). La aceste comitete mai trebuie adăugat și Subcomitetul pentru Prevenirea Torturii (Subcomitetul S.P.T.), înființat pentru monitorizarea aplicării *Protocolului opțional la Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante* din 18 decembrie 2002 (în continuare O.P.C.A.T.)¹⁴ În limbajul O.N.U., în engleză, toate aceste organe sunt desemnate în mod generic prin expresia „U.N. treaty-based bodies.”

III. Actele adoptate de organele de control privind aplicarea principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului

Monitorizarea implementării pe plan internațional a prevederilor principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului de către organele de control create în virtutea lor se înfăptuiește potrivit uneia sau mai multor modalități (sau proceduri) de control, care, la rândul lor, conduc la adoptarea mai multor categorii de acte din partea acestor organe.

În primul rând, tuturor statelor părți la tratatele sus-numite le revine obligația de a întocmi și prezenta rapoarte în care dau seama de „măsurile legislative, juridice, administrative sau de altă natură pe care le-au adoptat în scopul aplicării prevederilor” acestora.¹⁵ Aceste rapoarte sunt examinate

de organele tratatelor la intervale diferite de timp,¹⁶ de regulă, în prezența reprezentanților statului. Urmare a examinării rapoartelor prezentate de către state, organele tratatelor adoptă „observații finale,”¹⁷ în care este evaluat modul în care statele se achită de obligațiile decurgând din tratate și unde le sunt făcute sugestii și comentarii în vederea ameliorării îndeplinirii acestora.¹⁸

Autorii Thomas Buergenthal, Dinah Shelton și David P. Stewart¹⁹ se pronunță în termenii următori asupra înțelesului „observațiilor finale” ale C.D.O.:

„The Concluding Observations consist of an assessment of the State's human rights situation in light of the information provided in the State report, the answers the Committee received to the questions posed by its members during the examination of the report, and information available to the members from other sources, all analyzed in terms of the country's obligations under the Covenant. The Committee transmits its Concluding Observations to the State party concerned shortly after the hearing. They are also reproduced in the Committee's annual report to the [U.N.] General Assembly. Concluding Observations are adopted by the Committee as a whole in closed meetings after a thorough paragraph-by-paragraph discussion of a draft text prepared by a country rapporteur, working alone or with a small country working group. The Concluding Observations are a form of Committee „jurisprudence”, interpreting the obligations of the State Parties under the Covenant.”²⁰

Comentariul dat poate fi extins, credem noi, și în privința observațiilor sau comentariilor finale făcute statelor părți de către celelalte organe ale principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului.

În al doilea rând, în cazul tratatelor C.E.R.D., P.I.D.C.P., C.E.D.A.W., C.A.T., C.M.W., C.R.P.D. și C.E.D., persoanele particulare din statele părți la aceste tratate care se pretind victime ale unor încălcări ale drepturilor prevăzute de acestea pot înainta organelor tratatelor respective așa-numitele comunicări (plângeri) individuale.²¹ Comunicările pot fi îndreptate numai împotriva acelor state părți care au recunoscut competența organelor date pentru a examina astfel de

comunicări.²² Organele tratatelor se ocupă de aceste plângeri, de regulă, în două etape. Mai întâi de toate, ele se pronunță asupra admisibilității comunicărilor respective. Mai apoi, și doar cu condiția ca comunicarea să fi fost declarată admisibilă,²³ aceasta trece în faza a doua a procedurii, cea în care este examinată temeinicia comunicării. Odată ce comunicările sunt declarate admisibile, ele sunt supuse atenției statelor vizate, care, de regulă, într-un termen de șase luni trebuie să se pronunțe asupra învinuirilor ce li se aduc. Răspunsurile scrise ale statelor și comunicările individuale sunt mai apoi examinate de comitete, iar concluziile acestora, în care se constată prezența sau lipsa încălcării, și care sunt numite „constatări finale”²⁴ sau „sugestii și recomandări”²⁵ sunt aduse la cunoștința părților.

În al treilea rând, tratatele C.E.R.D., P.I.D.C.P., C.A.T., C.M.W. și C.E.D. permit statelor lor părți, pe calea așa-numitelor comunicări (plângeri) interstatuale,²⁶ să reclame la comitetele respective alte state părți pentru pretinse încălcări ale acestora. Dacă în cazul P.I.D.C.P., C.A.T. și C.M.W. remediul dat este unul facultativ, adică se poate recurge la el doar de către acele state părți și împotriva acelor care au recunoscut prin declarații separate competențele C.D.O., Comitetului C.A.T. și Comitetului C.M.W. de a primi astfel de comunicări, atunci prin ratificarea C.E.R.D. și C.E.D. un stat se pune automat sub jurisdicția Comitetelor C.E.R.D. și C.E.D. de a examina și soluționa comunicări interstatuale de neîndeplinire a obligațiilor decurgând din aceasta din urmă. Procedura de examinare a acestor comunicări se derulează, de regulă, în două etape. Comitetele se pronunță, în primul rând, asupra admisibilității comunicărilor, culegând, totodată, toate informațiile relevante examinării acestora. Ulterior, comisiile de conciliere *ad-hoc*, înființate în baza celor trei tratate, întocmesc un raport referitor la litigiu și fac recomandările de rigoare statelor implicate. Trebuie să subliniem că remediul dat a fost, până în prezent, ignorat de statele părți la aceste trei tratate.

În al patrulea rând, trei dintre comitetele de mai sus – Comitetul C.E.D.A.W., Comitetul C.A.T. și Comitetul C.R.P.D. – sunt autorizate

să întreprindă din proprie inițiativă acțiuni de anchetă atunci când primesc „informații credibile,” indicând că un stat parte la C.E.D.A.W. „aduce atingeri grave și sistematice drepturilor enunțate în Convenție [...]” că „tortura este practică în mod sistematic pe teritoriul unui stat parte la C.A.T. [...]” sau că sunt comise „încălări grave și sistematice ale drepturilor enunțate în C.R.P.D. [...]”²⁷ Rezultatele anchetei efectuate, care poate comporta și vizite în teritoriul statului supus acesteia,²⁸ iau forma unor „concluzii însoțite, după caz, de comentariile sau sugestiile” comitetelor respective.²⁹ Un stat, devenind parte la C.A.T., la Protocolul opțional la C.E.D.A.W. sau la Protocolul opțional la C.R.P.D., este pasibil în mod automat procedurilor de anchetă prevăzute de aceste două tratate, afară numai dacă la momentul semnării sau ratificării acestora el declară că nu recunoaște competența comitetelor date în aceasta privință.³⁰

Din sistemul organelor tratatelor sus-numite face parte și Subcomitetul S.P.T. Una dintre misiunile principale ale acestuia este de a efectua vizite în locurile de detenție a persoanelor private de libertate din statele-părți la O.P.C.A.T. pentru a consolida, dacă este necesar, protecția acestor persoane împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.³¹ Ca urmare a efectuării acestor vizite, Subcomitetul S.P.T. întocmește un raport, care este confidențial și care cuprinde recomandări și observații statului parte privitor la protecția persoanelor private de libertate împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.³² Subcomitetul S.P.T. mai este în drept să le facă statelor părți la O.P.C.A.T. recomandări și observații privitor la consolidarea capacităților și mandatului mecanismelor naționale de prevenire a torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.³³ Statele părți, la rândul lor, se angajează să examineze recomandările în cauză în vederea implementării lor ulterioare.³⁴

De asemenea, organele tratatelor sus-menționate mai publică și transmit statelor

părți așa-numitele „comentarii generale pe care le consideră potrivite.”³⁵ Aceste comentarii generale, de cele mai dese ori, au menirea de a lămuri sensul diferitelor prevederi ale tratatelor amintite, contribuind, astfel, la dezvoltarea și înțelegerea standardelor internaționale în acest domeniu. Autorii Thomas Buergethal, Dinah Shelton și David Stewart descriu în termenii următori „comentariile generale” adoptate de C.D.O.,³⁶ apreciere care ar fi valabilă, după noi, și în privința comentariilor generale formulate de alte organe ale tratatelor în discuție:

„General Comments are addressed to the State Parties in general and are designed to provide guidance to them in discharging their reporting obligations under the Covenant. The General Comment has evolved into a type of quasi-judicial instrument in which the Committee spells out its interpretation of different provisions of the Covenant. General Comments are relied upon by the Committee in evaluating compliance by States with their obligations under the Covenant, be it examining State reports or „adjudicating” individual communications under the Optional Protocol. [...] General Comments [...] frequently address difficult issues of interpretation and policy. Over time, General Comments have become authoritative guideposts for the interpretation and application of the Covenant.”³⁷

La rândul său, Frédéric Sudre remarcă în termenii următori relevanța comentariilor generale ale C.D.O.: „les «observations générales» du Comité des droits de l'homme n'ont, évidemment, aucune force obligatoire; néanmoins, elles apparaissent comme source de la seule interprétation autorisée du P.I.D.C.P.”³⁸

Comitetul pentru Practica și Dreptul Internațional al Drepturilor Omului al Asociației de Drept Internațional relevă, astfel, importanța unora dintre actele adoptate de organele tratatelor sus-numite:

„While the treaties themselves are often reasonably well-known, the other outputs of the committees and documents produced by States parties to the conventions are less-known. Yet it

is these documents that provide detailed content to the generally-worded provisions of the treaties (in the case of the *General comments* and *General recommendations*), show the relevance of the Convention's provisions to the situation in a particular country (in the case of the *Concluding comments* or *observations* adopted following a country's report), and provide a source of comparative information about how other States parties (and one's own) have gone about implementing the Convention. The views adopted in individual cases are of importance not only to the person and country involved in the particular case, but also contribute to an important body of developing jurisprudence relevant to other countries."³⁹

Astfel, în ordinea în care au fost examinate, actele adoptate de organele principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului sunt următoarele:

- a) observații finale asupra rapoartelor înaintate de către state;
- b) constatări sau decizii ale unui comitet în cazurile supuse acestuia potrivit procedurii de comunicări individuale;
- c) concluziile anchetelor efectuate potrivit C.E.D.A.W., C.A.T. și C.R.P.D.;
- d) rapoartele Subcomitetului S.P.T.;
- e) comentarii generale.⁴⁰

Pentru a se achita cu angajamentele asumate potrivit tratatelor menționate, adică pentru a traduce în viață drepturile recunoscute de acestea, statele lor părți trebuie să adopte măsuri de drept intern, fie că ele sunt de ordin legislativ, administrativ, judiciar sau de alt ordin.⁴¹ Dată fiind esența actelor adoptate de organele acestor tratate, după cum ea a fost elucidată în rândurile ce precedă, ne vine greu să concepem cum statele părți și-ar îndeplini aceste angajamente, fără a ține seama de actele în cauză. Cu alte cuvinte, interpretarea și aplicarea prevederilor principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului riscă să fie defectuoasă dacă nu se va face prin raportare la actele date. Din punctul dat de vedere, clarificarea chestiunii de a cunoaște care este situația sau valoarea juridică a acestor acte în dreptul intern al statelor părți, în speță în dreptul intern al Republicii Moldova, este una imperioasă.

IV. Situația în dreptul intern al Republicii Moldova a actelor adoptate de organele de control privind aplicarea principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului

Chestiunea evocată prin titlul acestei secțiuni derivă din problema mai largă a situației în dreptul intern al Republicii Moldova a tratatelor în discuție, ceea ce înseamnă că problema în cauză necesită la fel a fi elucidată. Ne vom referi pe rând la fiecare dintre aceste două aspecte.

Art. 8 (1) din Constituția Republicii Moldova⁴² ne lasă să înțelegem că tratatele internaționale, în speță cele din domeniul drepturilor omului, în virtutea faptului că Republica Moldova este parte la acestea, fac parte din dreptul său intern. Același lucru, deși fără a specifica în temeiul cărei dispoziții constituționale concrete ea face o astfel de afirmație, ne este spus și de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova.⁴³

Tratatele internaționale de drepturi ale omului au ascendență asupra oricărei legi interne cuprinzând dispoziții contrare acestora; prin lege înțelegându-se și oricare alt act normativ cu forță juridică inferioară acesteia.⁴⁴ Soluția dată decurge din art. 4 (2) din Constituție: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Într-o astfel de situație se vor aplica tratatele internaționale de drepturi ale omului în dauna legilor interne moldovenești cu conținut contrar.⁴⁵ Totodată, potrivit Curții Constituționale, „tratatele internaționale de drepturi ale omului au prioritate numai asupra legilor interne, dar nu și asupra normelor constituționale.”⁴⁶ Așadar, în dreptul intern moldovenesc, în ierarhia normelor de drept, tratatele internaționale de drepturi ale omului au valoare supralegislativă, dar sunt, totodată, subordonate normei constituționale.

De asemenea, Constituția mai impune autorităților publice moldovenești și obligația interpretării și aplicării dispozițiilor acesteia în conformitate cu tratatele internaționale de drepturi ale omului: „Dispozițiile constituționale privind drepturile și li-

bertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.”⁴⁷ „Această prevedere, mai adaugă Curtea Constituțională, comportă consecințe juridice, presupunând [...] că organele de drept, inclusiv Curtea Constituțională și instanțele judecătorești, în limitele competențelor ce le revin, sunt în drept să aplice în procesul examinării unor cauze concrete normele dreptului internațional [...]”⁴⁸

Prin aceste cuvinte, și deși nu se exprimă în mod explicit, judecătorul constituțional ne spune că normele internaționale de drepturi ale omului ar avea aplicabilitate directă în dreptul intern moldovenesc.⁴⁹ Totodată, consecințele juridice implicate prin dispoziția constituțională citată sunt, credem noi, mult mai largi decât cea specificată în această remarcă abstractă și parțial eronată a Curții Constituționale. Curtea vorbește fără a se raporta la formularea exactă a dispoziției constituționale comentate. Organele de drept, dar, vom adăuga noi – și alte autorități publice moldovenești – atunci, când sunt confruntate cu aplicarea Constituției, nu „sînt [numai] în drept,” precum afirmă Curtea Constituțională, ci sunt obligate să țină seama de reglementările internaționale (tratatele internaționale și Declarația Universală a Drepturilor Omului) privitoare la drepturile omului la care participă Republica Moldova. Termenii din textul dispoziției constituționale sunt imperativi și foarte clari: „Dispozițiile constituționale [...] se interpretează și se aplică în concordanță cu [...]” [Subl. n.]; ei nu lasă loc niciunei latitudini celui sau celei care aplică dispozițiile constituționale în discuție. O altă observație care trebuie făcută este aceea că Curții Constituționale îi scapă să ne spună cu ce titlu anume tratatele internaționale privitoare la drepturile omului sunt integrate în dreptul intern moldovenesc. Pe lângă faptul că tratatele în cauză fac parte din dreptul intern al Republicii Moldova în virtutea art. 8 (1) din Constituție, după cum am subliniat mai sus, prin formularea art. 4 (1) al acesteia lor li se conferă un statut constituțional: anume dispozițiile constituționale privitoare la drepturile și libertățile omului, și nu oricare alte dispoziții din dreptul intern

moldovenesc, se interpretează și se aplică în conformitate cu reglementările internaționale amintite. Comentând art. 20 (1) din Constituția României,⁵⁰ similar art. 4 (1) din Constituția Republicii Moldova, judecătorul român la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, profesorul Corneliu Bîrsan, merge până acolo încât să afirme că „[tratatele internaționale privitoare la drepturile omului la care România este parte] sunt integrate în sistemul intern, blocului de constituționalitate.”⁵¹

Dacă pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte, deci și tratatele sus-numite, fac parte, potrivit art. 4 (1) din Constituție, din blocul de constituționalitate, ce statut posedă în dreptul intern moldovenesc actele organelor tratatelor date prin care se interpretează dispozițiile acestora, în speță comentariile generale, deciziile sau constatările adoptate urmare a examinării comunicărilor individuale, iar într-o măsură mai mică și observațiile finale? Cu alte cuvinte, care este forța juridică a acestor acte în dreptul intern moldovenesc? Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar, întâi de toate, să știm care este forța juridică a aceluiași acte în dreptul internațional. Răspunsul este următorul: dintr-un punct de vedere strict juridic ele sunt lipsite de valoare obligatorie. Niciunul din tratatele sus-numite, prin care sunt înființate organe de monitorizare a aplicării lor, nu le conferă acestora puterea de a adopta acte obligatorii vizând statele părți la tratatele în cauză.⁵² Înseși denumirile prin care sunt desemnate aceste acte, și anume observații, constatări, comentarii etc., ne sugerează că ele sunt lipsite de valoare obligatorie și ar avea caracter de recomandare. Cu toate acestea,

„[even if the views, concluding observations and comments, and general comments and recommendations of the treaty bodies are not in themselves formally binding interpretations of the treaty,] governments have tended to stress that [they] are to be accorded considerable importance as the pronouncement of body expert in the issues covered by the treaty.”⁵³

Unul dintre guvernele, la care se face

referire în acest citat, este cel norvegian, al cărui Minister de Externe a declarat:

„While the recommendations and criticism of the monitoring committees are not legally binding, the Norwegian authorities attach great importance to them and they constitute important guidelines in the continuous efforts to ensure the conscientious implementation of the human rights conventions. [...] The treaty bodies also have other tasks besides the processing of reports [...]. They have been mandated to produce so-called general comments on the interpretation of particular provisions of the conventions. These comments are not legally binding but are of great significance when interpreting the conventions, and may contribute to the development of customary international law.”⁵⁴

La rândul lor, C.D.O. și Comitetul C.A.T.

„have emphasised – particularly in the context of the individual complaints procedures (and requests for interim measures) – that the legal norms on which the treaty bodies pronounce are binding obligations of the States parties, and therefore the pronouncements of the treaty bodies are more than mere recommendations that can be readily disregarded because a State Party disagrees with the interpretations adopted by the Committee or with its applications to the facts.”⁵⁵

În privința constatărilor emise de C.D.O. pe cauzele individuale supuse acestuia, care, de altfel, sunt cele mai cu autoritate din actele de același gen adoptate de organele tratatelor sus-numite, profesorul Martin Scheinin relevă următoarele:

„It would be wrong to categorize the Committee’s views as mere “recommendations”. They are the end result of a quasi-judicial adversarial international body established and elected by the States Parties for the purpose of interpreting the provisions of the Covenant and monitoring compliance with them. It would be incompatible with these preconditions of the procedure that if a state that voluntarily has subjected itself to such a procedure would, after first being one of the two parties in a case, then after receiving the Committees’s position with its own interpretation as to whether there has been a violation of the Covenant or not. If a state

wishes to question the correctness of a legal interpretation by the Committee, it should at least resort to some other procedure before an international court or an independent expert body. As this is not likely to happen in practice, the presumption should be that the Committee’s views in Optional Protocol cases are treated as the authoritative interpretation of the Covenant under international law.”⁵⁶

Un tribunal australian de rang superior, Full Court of the Federal Court of Australia, subliniază în termenii următori relevanța de a ține cont de constatările C.D.O.:

„Although the views of the [Human Rights] Committee lack precedential authority in an Australian court, it is legitimate to have regard to them as the opinions of an expert body established by the International Covenant on Civil and Political Rights to further its objects by performing functions that include reporting, receiving reports, conciliating and considering claims that a State Party is not fulfilling its obligations. [...] It is appropriate for a court to have regard to the views of such a body concerning the construction of a treaty [...]”⁵⁷

În lumina acestor extrase, putem reține că, deși sunt lipsite de obligativitate, observațiile finale reprezintă directive importante la îndemâna unui stat pentru a implementa prevederile tratatelor în discuție, iar constatările organelor acestor tratate, în special cele ale C.D.O., la fel ca și comentariile generale constituie mijloace relevante de interpretare a tratatelor date.

În același context, dar deja cu referire la cadrul legal moldovenesc, a fost curios să descoperim că pentru Republica Moldova rapoartele⁵⁸ și constatările⁵⁹ Comitetului C.A.T. ar avea nici mai mult, nici mai puțin valoare obligatorie. Aceasta decurge din formularea întâlnită la alineatul trei nenumărat din pct. 6 al anexei nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 811 din 20.06.2002,⁶⁰ unde se specifică, între altele, că „întru realizarea sarcinilor ce îi revin, Comitetul [ui coordonator îi este atribuită] [...] elaborarea programelor și strategiilor în vederea executării [...] rapoartelor și constatărilor Comitetului O.N.U. împotriva torturii” [subl. n.] Cuvântul „execută”, întrebunțat în această dispoziție, este fără echivoc:

rapoartele și constatările amintite urmează să fie executate, ceea ce înseamnă că ele sunt obligatorii pentru autoritățile de resort moldovenești.

Trebuie să subliniem că Hotărârea Guvernului nr. 811 este singurul act normativ, cunoscut nouă, prin care se determină valoarea juridică în dreptul intern moldovenesc a uneia – și doar cu referire la un singur organ – dintre categoriile de acte adoptate de organele tratatelor în discuție: rapoartele și constatările Comitetului C.A.T. făcute urmare a examinării comunicărilor interstatale și individuale înaintate acestuia.⁶¹ Totodată, nu putem să nu remarcăm că, chiar și în privința constatărilor Comitetului C.A.T.,⁶² dreptul moldovenesc rămâne lacunar în a reglementa modul în care acestea ar trebui implementate în ordinea juridică internă a Republicii Moldova.⁶³ Este evidentă o remarcă generală ce se aplică întregii categorii a constatărilor organelor tratatelor în discuție. Revenind la caracterul obligatoriu al rapoartelor și constatărilor Comitetului C.A.T. pentru autoritățile moldovenești, am putea presupune că, pe cale de analogie, un asemenea tratament ar putea fi extins și în privința rapoartelor și constatărilor celorlalte comitete O.N.U., adoptate în proceduri similare. Pornind de la această constatare, am mai putea admite că de un tratament similar din partea autorităților moldovenești s-ar putea bucura și ce-

lelalte categorii de acte, inclusiv observațiile finale, adoptate de organele acestor tratate.

Într-o altă ordine de idei și de vreme ce, după cum am mai menționat, constatările și comentariile generale făcute de organele tratatelor în discuție reprezintă mijloace autorizate de interpretare a acestora din urmă, am putea susține că ele, luate împreună, alcătuiesc un bloc de convenționalitate.⁶⁴ În calitatea lor de parte a acestui bloc de convenționalitate, constatările și comentariile generale în cauză se impun autorităților moldovenești în virtutea art. 4 (1) din Constituție.⁶⁵ Dacă dispozițiile acesteia privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică inclusiv în concordanță „cu pactele și tratatele la care Republica Moldova este parte”, iar normele acestora din urmă se interpretează, la rândul lor, prin constatările și comentariile generale ale organelor tratatelor în discuție, rezultă că autoritățile moldovenești confruntate atât cu aplicarea Constituției, cât și cu cea a principalelor tratate O.N.U. de drepturi ale omului, nu vor putea să ignore categoriile date de acte.

Aprecierea ce se impune, în lumina celor expuse mai sus, este aceea că, pentru a pune în aplicare în dreptul intern principalele tratate ale O.N.U. de drepturi ale omului în spiritul dorit de organele înființate în virtutea lor, autoritățile moldovenești nu pot să nu țină seama de recomandările cuprinse în actele acestor organe.

NOTE

¹ În franceză denumirea acestui organ este „Haut-Commissariat aux droits de l’homme des Nations Unies”, iar în engleză „The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (în continuare O.H.C.H.R.); vedeți on-line: OHCHR <<http://www2.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>.

² Numărul dat nu include protocoalele facultative sau opționale la aceste tratate.

³ La această Convenție Republica Moldova a aderat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 707-XII din 10.09.1991 privind aderarea Republicii Moldova la instrumentele juridice internaționale referitoare la drepturile omului*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (în continuare M.O.) nr. 6 din 30.10.1991.

⁴ Cu excepția abrevierilor pentru denumirile celor două Pacte internaționale privind drepturile omului, celelalte abrevieri utilizate reprezintă primele litere din cuvintele ce alcătuiesc denumirile acestor tratate în limba engleză.

⁵ Republica Moldova a aderat la Pactul dat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 cu privire la aderarea R.S.S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea pactelor internaționale ale drepturilor omului*, publicată în B. Of. nr. 8 din 30.08.1990. Republica Moldova mai este parte și la *Protocolul facultativ la Pactul internațional cu privire la*

drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966, precum și la cel de-Al doilea Protocol facultativ la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice privind abolirea pedepsei cu moartea din 15 decembrie 1989. Primul dintre aceste două protocoale a fost ratificat prin *Legea nr. 260-XVI din 06.12.2007 pentru ratificarea Protocolului opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, publicată în M.O. nr. 198-202 din 21.12.2007, iar la cel de-al doilea protocol Republica Moldova a aderat prin *Legea nr. 273-XVI din 29.07.2006 pentru aderarea la cel de-al doilea Protocol facultativ la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice privind abolirea pedepsei cu moartea*, publicată în M.O. nr. 126-130 din 11.08.2006.

⁶ Republica Moldova participă la acest Pact în virtutea *Hotărârii Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 cu privire la aderarea R.S.S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea pactelor internaționale ale drepturilor omului*, publicată în B. Of. nr. 8 din 30.08.1990.

⁷ Republica Moldova a aderat la această Convenție prin *Hotărârea Parlamentului nr. 87-XIII din 28.04.1994 privind aderarea Republicii Moldova la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei*, publicată în M.O. nr. 5 din 30.05.1994. Republica Moldova mai participă și la *Protocolul opțional la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei* din 6 octombrie 1999 în virtutea *Legii 318-XVI din 15.12.2005 privind aderarea Republicii Moldova la Protocolul opțional la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei*, adoptat la New York la 6 octombrie 1999, publicată în M.O. nr. 1-4 din 6.01.2006.

⁸ Republica Moldova a devenit parte la această Convenție prin *Hotărârea Parlamentului nr. 473-XIII din 31.05.1995 cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante*, publicată în M.O. nr. 34 din 22.06.1995.

⁹ Republica Moldova participă la această Convenție în virtutea *Hotărârii Parlamentului nr. 408-XII din 12.12.1990 despre aderarea R.S.S. Moldova la Convenția internațională cu privire la drepturile copilului*, publicată în B. Of. nr. 12 din 30.12.1990. Republica Moldova mai participă atât la *Protocolul facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflicte armate la Convenția privind drepturile copilului* din 25 mai 2000, cât și la *Protocolul facultativ la Convenția privind drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă* din 25.05.2000. La primul dintre aceste două protocoale Republica Moldova participă în virtutea *Legii nr. 15-XV din 06.02.2004 pentru ratificarea Protocolului facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflicte armate la Convenția privind drepturile copilului*, publicată în M.O. nr. 39 din 05.03.2004, iar la cel de-al doilea – în virtutea *Legii nr. 29-XVI din 22.02.2007 pentru ratificarea Protocolului facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă*, publicată în M.O. nr. 36 din 16.03.2007.

¹⁰ Republica Moldova nu este parte la această Convenție.

¹¹ Republica Moldova participă la această Convenție în virtutea *Legii nr. 166 din 09.07.2010 pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități*, publicată în M.O. nr. 126-128 din 23.07.2010. Prevederile C.R.P.D. sunt suplimentate de un Protocol opțional din 13 decembrie 2006.

¹² Republica Moldova nu este încă parte la această Convenție.

¹³ Spre deosebire de celelalte organe de monitorizare, C.D.E.S.C. a fost înființat prin rezoluția nr. 1985/17 a Consiliului Economic și Social (E.C.O.S.O.C.) al O.N.U. din 28 mai 1985 și nu prin P.I.D.E.S.C. Pactul dat îi atribuie E.C.O.S.O.C. funcția de supraveghere a îndeplinirii de către statele părți a angajamentelor asumate prin acesta.

¹⁴ Subcomitetul S.P.T. a fost înființat în baza art. 2 din O.P.C.A.T. Republica Moldova a devenit parte la O.P.C.A.T. prin *Legea nr. 66-XVI din 30.03.2006 pentru ratificarea Protocolului opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante*, publicată în M.O. nr. 66-69 din 28.04.2006.

¹⁵ Vedeți art. 9 din C.E.R.D., art. 40 din P.I.D.C.P., art. 16 din P.I.D.E.S.C., art. 18 din C.E.D.A.W., art. 19 din C.A.T., art. 44 din C.R.C., art. 73 din C.M.W., art. 35 din C.R.P.D., articolele 35 și 36 din C.R.P.D., și art. 29 din C.E.D.

¹⁶ Întinderea perioadei de raportare variază de la un tratat la altul.

¹⁷ Sau „comentarii finale” în cazul Comitetului C.E.D.A.W. ori „recomandări generale” în cazul Comitetului C.R.P.D.

¹⁸ Vedeți Heli Niemi, *National Implementation of Findings by United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Comparative Study*, Turku/Åbo: Institute for Human Rights (Åbo Akademi University), 2003, p. 1, on-line: Åbo Akademi University <<https://www.abo.fi/student/en/onlinepublications>>. Potrivit lui Anne F. Bayevsky, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, 2001, p. 66, online: The United Nations Human Rights Treaty System <<http://www.bayefsky.com/report/finalreport.pdf>>, „the concluding observations are meant to serve as an expert committee’s carefully considered conclusion about whether a state party has satisfied the legal obligations it assumed upon ratification of the treaty”.

¹⁹ Thomas Buergenthal, Dinah Shelton și David Stewart, *International Human Rights in a Nutshell*, St-Paul: West Group, 2002.

²⁰ *Ibid.* la p. 53 și 54.

²¹ Vedeți art. 14 din C.E.R.D., Protocolul facultativ la P.I.D.C.P., Protocolul opțional la C.E.D.A.W., art. 22 din C.A.T., art. 77 din C.M.W., Protocolul opțional la C.R.P.D. și art. 31 din C.E.D. Acest drept mai este recunoscut în folosul persoanelor particulare și prin Protocolul facultativ la P.I.D.E.S.C., adoptat de Adunarea Generală a O.N.U. prin rezoluția nr. 63/117 din 10 decembrie 2008, dar care, încă, n-a intrat în vigoare.

²² Vedeți, de exemplu, art. 14 din C.E.R.D., Protocolul facultativ la P.I.D.C.P., Protocolul opțional la C.E.D.A.W. sau art. 22 din C.A.T.

²³ În cazul în care comunicările sunt declarate inadmisibile, procedura în fața comitetelor se încheie aici, acestea adoptând decizii de inadmisibilitate a comunicărilor respective.

²⁴ În engleză, „final views”. Vedeți art. 5 (4) din Protocolul facultativ la P.I.D.C.P. și art. 22 (7) din C.A.T. În Protocolul opțional la C.E.D.A.W., expresia utilizată este cea de „views on the communication, together with its recommendations, if any” (art. 7 (3)).

²⁵ În engleză, „suggestions and recommendations”. Vedeți art. 14 (7) b) din C.E.R.D.

²⁶ Vedeți articolele 11-13 din C.E.R.D., articolele 41-43 din P.I.D.C.P., art. 21 din C.A.T., art. 76 din C.M.W. și art. 32 din C.E.D. Dreptul de a înainta comunicări interstatuale C.D.E.S.C. este recunoscut și de art. 10 din Protocolul facultativ la P.I.D.E.S.C., adoptat de către Adunarea Generală a O.N.U. prin rezoluția nr. 63/117 din 10 decembrie 2008, dar care, încă, n-a intrat în vigoare.

²⁷ Vedeți, respectiv, art. 8 (1) din Protocolul opțional la C.E.D.A.W., art. 20 (1) din C.A.T. și art. 6 din Protocolul opțional la C.R.P.D. Dreptul de a conduce acțiuni de anchetă este consacrat și după C.D.E.S.C. prin art. 11 din Protocolul facultativ la P.I.D.E.S.C., adoptat de către Adunarea Generală a O.N.U. prin rezoluția nr. 63/117 din 10 decembrie 2008 (care n-a intrat încă în vigoare), cu condiția că un stat-parte recunoaște competența Comitetului în acest sens.

²⁸ Se va mai nota, totodată, și competența de a efectua vizite în teritoriile statelor părți la C.E.D. a Comitetului C.E.D., menționată la art. 33 din C.E.D.

²⁹ Vedeți art. 8 (3) din Protocolul opțional la C.E.D.A.W., art. 20 (4) din C.A.T. și art. 6 (3) din Protocolul opțional la C.R.P.D. Se va mai nota, totodată, și competența de a efectua vizite a Comitetului C.E.D., menționată la art. 33 din C.E.D.

³⁰ Vedeți art. 10 (1) din Protocolul opțional la C.E.D.A.W., art. 28 (1) din C.A.T. și art. 8 din Protocolul opțional la C.R.P.D.

³¹ Vedeți art. 4 (1) din O.P.C.A.T.

³² Art. 16 și art. 11 (a), *ibid.*

³³ Art. 11 (b) iv), *ibid.*

³⁴ Vedeți art. 12 (d) din O.P.C.A.T., care este formulat în felul următor: „In order to enable the Subcommittee on Prevention to comply with its mandate as laid down in article 11, the States Parties undertake: [...] (d) To examine the recommendations of the Subcommittee on Prevention and enter into dialogue with it on possible implementation measures.”

³⁵ Este traducerea în română a expresiei „such general comments as it may consider appro-

priate," întâlnită în art. 40 (4) din P.I.D.C.P. și art. 19 (3) din C.A.T. În celelalte tratate ale O.N.U., cu excepția P.I.D.E.S.C., care nu conține nici o dispoziție în această privință, se utilizează expresia „sugestii și recomandări generale” (vedeți, de exemplu, art. 9 (2) din C.E.R.D., art. 21 (1) din C.E.D.A.W. sau art. 45 (d) din C.R.C.)

³⁶ C.D.O. a adoptat comentarii generale, practic, pentru fiecare dintre articolele P.I.D.C.P., de exemplu: *Comentariul general nr. 34 privitor la art. 19: libertatea opiniei și expresiei* din 12 septembrie 2011; *Comentariul general nr. 32 privitor la art. 14: dreptul la egalitate în fața curților de justiție și tribunalelor și la un proces echitabil* din 23 august 2007; *Comentariul general nr. 31: natura obligației legale generale impuse statelor părți la Pact* din 29 martie 2004; *Comentariul general nr. 30: obligațiile de raportare ale statelor părți potrivit art. 40 din Pact* din 16 iulie 2002; *Comentariul general nr. 28 privitor la art. 3: egalitatea în drepturi dintre bărbați și femei* din 29 martie 2000; *Comentariul general nr. 12 privitor la art. 1: dreptul popoarelor la autodeterminare* din 13 martie 1984 etc. Pentru conținutul acestor comentarii generale, vedeți online: O.H.C.H.R. <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.html>>

³⁷ Thomas Buergenthal, Dinah Shelton și David Stewart, *supra* nota 19, p. 55 și 56.

³⁸ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10-ème éd., Paris: P.U.F., 2011, p. 866.

³⁹ Vedeți §15 din *Interim report on the impact of the work of the United Nations human rights treaty bodies on national courts and tribunals*, elaborat de Comitetul pentru Practica și Dreptul Internațional al Drepturilor Omului al Asociației de Drept Internațional (I.L.A.) și prezentat la conferința de la New Delhi a acesteia din urmă din anul 2002, online: I.L.A. <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20>>.

⁴⁰ La această listă ar mai putea fi adăugate, chiar dacă e doar cu titlu teoretic pe motiv că practica nu cunoaște încă niciun caz de un asemenea gen, rapoartele adoptate de comitetele de monitorizare urmare a procedurii de examinare a comunicărilor interstatuale.

⁴¹ Vedeți, de exemplu, în acest sens art. 2 (2) din P.I.D.C.P., art. 2 (1) din P.I.D.E.S.C., art. 2 (1) din C.A.T., art. 2 (1) din C.E.R.D., art. 2 (1), art. 3 și art. 24 din C.E.D.A.W., art. 4 din C.R.C. și art. 4 (1) din C.R.P.D.

⁴² Art. 8 (1) din Constituție dispune: „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional”.

⁴³ Vedeți pct. 3 din dispozitivul *Hotărârii Curții Constituționale nr. 55 din 14.10.1999 privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova* (în continuare „hotărârea C.C. nr. 55”), publicată în M.O. nr. 118-119 din 28.10.1999, unde ea declară că „tratatele internaționale ratificate și cele la care Republica Moldova a aderat sunt parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova și devin norme ale dreptului său intern.” Vedeți și alineatul patru nenumărat din pct. 7 (argumentele Curții) al *Hotărârii Curții Constituționale nr. 10 din 16.04.2010 privind revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 09.07.2001* (în continuare „hotărârea C.C. nr. 10 din 16.04.2010”), publicată în M.O. nr. 58-60/9 din 23.04.2010, care dispune: „În Republica Moldova dreptul intern și cel internațional reprezintă un tot întreg, o structură unitară. Așadar, în categoria actelor normative se includ și normele internaționale la care Republica Moldova este parte. Având în vedere că prin interpretarea prevederilor Convenției Europene jurisprudența C.E.D.O. face parte din dreptul accesoriu la tratatul internațional (soft law) [sic], ea devine parte a dreptului intern”. Vedeți, totodată, și alineatul doi nenumărat din pct. 1 al *Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 17 din 19.06.2000 privind aplicarea în practica judiciară de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale*, publicată în Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2003, nr. 1: „Din prevederile Constituției Republicii Moldova (art. 4, alin. (2)), precum și din hotărârea Curții Constituționale nr. 55 din 14 octombrie 1999 „Privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova” rezultă

că C.E.D.O. constituie o parte integrantă a sistemului legal intern și, respectiv, urmează a fi aplicată direct ca oricare altă lege a R.Moldova cu deosebire că C.E.D.O. are prioritate față de restul legilor interne care îi contravin.”

⁴⁴ Vedeți printre altele Corneliu Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți*, București: Editura All Beck, 2005, p. 101 (nota de subsol 2).

⁴⁵ Vedeți pct. 4 din dispozitivul hotărârii C.C. nr. 55, *supra* nota 43: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, potrivit dispozițiilor art. 4, alin. (2) din Constituție, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale.”

⁴⁶ Vedeți ultima frază din alineatul unsprezece nenumărat din argumentele la hotărârea C.C. nr. 55, *ibid*. Trebuie să subliniem că Curtea Constituțională face această afirmație fără să o sprijine printr-un careva considerent. Nu dorim să speculăm pe seama Curții, dar, probabil, că temeiul juridic care s-a aflat la baza acestei afirmații și avut în vedere de Curte este art. 7 din Constituție, care stipulează: „Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nicio lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.” Dar chiar și prin invocarea acestei dispoziții nu suntem siguri că se poate ajunge cu claritate la soluția priorității normelor constituționale asupra celor internaționale de drepturi ale omului.

⁴⁷ Este vorba de art. 4 (1) din Constituție.

⁴⁸ Vedeți alineatul patru nenumărat din argumentele la hotărârea C.C. nr. 55, *supra* nota 43.

⁴⁹ Adică, pentru a fi aplicate în cadrul acestuia, ele nu au nevoie să fie integrate în ordinea juridică internă printr-o dispoziție specială. Pentru mai multe amănunte, vedeți Frédéric Sudre, *Drept european și internațional al drepturilor omului*, Iași: Polirom, 2006, p. 153 și urm.

⁵⁰ Art. 20 (1) din Constituția României sună în felul următor: „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte”. Pentru textul Constituției României vedeți online: Camera Deputaților din Parlamentul României <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_1&par1=2#t2c1s0a20>.

⁵¹ Corneliu Bîrsan, *supra* nota 44 la p. 101. Caracterile grase din citatul preluat au fost excluse.

⁵² Prin comparație, hotărârile definitive ale Curții de la Strasbourg sunt dotate, potrivit art. 46 (1) din *Convenția europeană a drepturilor omului*, de forță obligatorie. Art. 46 (1) are următorul conținut: „Înaltele părți contractante se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții în litigiile în care ele sunt părți.”

⁵³ Vedeți §16 din *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies*, elaborat de Comitetul pentru Practica și Dreptul Internațional al Drepturilor Omului al I.L.A. și prezentat la conferința de la Berlin a acesteia din urmă din 2004, online: I.L.A. <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20>>.

⁵⁴ *Ibid*. la nota de subsol 19 [subl. n.].

⁵⁵ *Ibid*. la §15. Potrivit lui Heli Niemi, *supra* nota 18 la nota de subsol 21 de la p. 3, „the Human Rights Committee has taken the position that the absence of a provision in the Optional Protocol describing its views as ‘binding’ cannot mean that a state may freely choose whether or not to comply with them. Views of the Committee carry a normative obligation for states parties to provide the stated remedies, an obligation that stems from provisions of the I.C.C.P.R. and the Protocol”.

⁵⁶ Martin Sheinin, „The Work of the Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol” în Raija Hanski și Martin Sheinin, *Leading Cases of the Human Rights Committee*, Turku/Åbo: Institute for Human Rights (Åbo Akademi University), 2003, p. 22, după cum este citat de Heli Niemi, *ibid*. la nota de subsol 285 de la p. 51.

⁵⁷ *Minister for Immigration & Multicultural & Indigenous Affairs v Al Masri* [2003] FCAFC 70, at

para. 148 (15 April 2003), după cum este citată la §12 din *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies* al I.L.A., *supra* nota 53.

⁵⁸ Redactate de Comitetul C.A.T. urmare a examinării de către acesta a comunicărilor inter-statale potrivit art. 21 din C.A.T.

⁵⁹ Făcute de Comitetul C.A.T. urmare a examinării plângerilor individuale înaintate acestuia potrivit art. 22 din C.A.T.

⁶⁰ E vorba de *Hotărârea Guvernului nr. 811 din 20.06.2002 cu privire la instituirea Comitetului coordonator permanent pentru asigurarea elaborării rapoartelor și răspunsurilor Guvernului Republicii Moldova referitor la vizitele Comitetului european pentru prevenirea torturii și pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante în Republica Moldova, precum și la comunicările inter-statale și plângerile individuale contra Republicii Moldova adresate Comitetului O.N.U. împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante* (în continuare „Comitetul coordonator”), publicată în M.O. nr. 91-94 din 27.06.2002.

⁶¹ Vedeți, totodată, și mențiunea din *Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008* (la alineatul cinci nenumărat din partea 1-a a acestuia „Cadrul normativ-juridic în domeniul drepturilor omului în Republica Moldova”), aprobat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 415 din 24.10.2003*, publicată în M.O. nr. 235 din 28.11.2003, potrivit căreia „Guvernul Republicii Moldova acordă o atenție sporită respectării recomandărilor internaționale [cuprinse în observațiile finale].”

⁶² Dacă facem o paralelă între constatările Comitetului C.A.T. și cele ale C.D.O., acesta din urmă relevă, la §11 din Comentariul său general nr. 33, „The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights” din 5.11.1998, vedeți online: O.H.C.H.R. <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>, în termenii următori trăsăturile caracteristice ale constatărilor sale: „While the function of the Human Rights Committee in considering individual communications is not, as such, that of a judicial body, the views issued by the Committee under the Optional Protocol exhibit some important characteristics of a judicial decision. They are arrived at in a judicial spirit, including the impartiality and independence of Committee members, the considered interpretation of the language of the Covenant, and the determinative character of the decisions.”

⁶³ Și aceasta spre deosebire de hotărârile Curții de la Strasbourg prin care se constată o încălcare din partea Republicii Moldova a drepturilor garantate de *Convenția europeană a drepturilor omului*, și care, potrivit, bunăoară, art. 449 h) din *Codul de procedură civilă* al Republicii Moldova, publicat în M.O. nr. 111-115 din 12.06.2003, servește drept temei de revizuire a actelor jurisdicționale (hotărâre, încheiere și decizie irevocabile) ale unei instanțe judecătorești naționale. Mai vedeți și art. 15 (2) din *Legea nr. 353-XV din 28.10.2004 cu privire la Agentul guvernamental*, publicată în M.O. nr. 208-211 la 19.11.2004, potrivit căruia „hotărârea Curții [de la Strasbourg], cu referință la suma de reparare echitabilă a prejudiciului și de compensare a celorlalte cheltuieli, precum și acordul de soluționare pe cale amiabilă a cauzei, semnat de părți, constituie titlu executoriu.” Din cele relatate de Christof Heyns și Frans Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, 23 (2001) Hum. Rts. Q. 483, p. 517, aflăm că „Columbia, Finland, and Spain allow for domestic implementation of the views of treaty supervisory bodies. In Columbia, legislation provides for special procedures at the national level that need to be followed to obtain redress after views have been issued by the [Human Rights Committee]. In Finland, it has been established by way of judicial decisions that compensation may be sought in administrative courts on the basis of findings of the H.R.C. that constitute violations of the [I.C.C.P.R.]. In Spain, an individual may make use of the *amparo* procedure before the Constitutional Court.” Vom mai adăuga că referitor la implementarea în dreptul intern al statelor a constatărilor C.D.O., acesta declara, *ibid.* la §20, următoarele: „Most States do not have specific enabling legislation to receive the views of the Committee into their domestic legal order. The domestic law of some States parties does, however, provide for the payment of compensation to the victims of violations of human rights as found by inter-

national organs. In any case, States parties must use whatever means lie within their power in order to give effect to the views issued by the Committee" [subl. n.]

⁶⁴ Am preluat expresia „bloc de covenționalitate” de la judecătorul român la Curtea de la Strasbourg, profesorul Corneliu Bîrsan, *supra* nota 44 la p. 103, care este folosită de acesta pentru a îngloba într-un tot întreg normele cuprinse în *Convenția europeană a drepturilor omului* și în protocoalele sale adiționale, dar și jurisprudența organelor Convenției date.

⁶⁵ Am mai putea argumenta, precum Curtea Constituțională a făcut-o în hotărârea sa nr. 10 din 16.04.2010, *supra* nota 43, în privința jurisprudenței generate de Curtea de la Strasbourg, că constatările și comentariile generale alcătuiesc dreptul accesoriu la tratatele analizate, făcând și ele parte, ca și tratatele în cauză, din dreptul intern moldovenesc.

Prezentat: 12 septembrie 2012.

E-mail: eduard.serbenco@gmail.com

The impact of Diaspora on political processes in Republic of Moldova

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

REZUMAT

Studiul dat reprezintă analiza impactului diasporei moldovenești asupra procesului politic din Republica Moldova. Este examinat rolul diasporei, al funcțiilor sale asupra vieții politice din țară, care sunt metodele și mijloacele de influențare a evenimentelor politice, în special participarea diasporei la procesul electoral. Se estimează capacitățile diasporei moldovenești de a contribui la dezvoltarea proceselor democratice și de modernizare a Republicii Moldova.

Migration is considered one of the defining global issues of the early twenty-first century, as more and more people are on the move today than at any other point in human history. The total number of international migrants has increased over the last 10 years from an estimated 150 million in 2000 to 214 million persons today. [1] This means that roughly one of every thirty-five persons in the world is a migrant. With globalization the numbers continue to grow.

The migration in Republic of Moldova represents a widespread and highly important process due to the fact that a significant share of persons able to work is involved thereinto. There is no adequate and complete information regarding the exact number of migrants working abroad. One of the reasons is the lack of an effective and long-life recordkeeping of migration processes. In addition, the lack of overall national control on eastern borders of the country, resulting from the unsolved Transdnestrian Conflict also has adverse impact on the labour migrants' record-keeping process. An estimated 300,000 to 600,000 Moldovans live outside of the country with remittances representing more than 30 per cent of GDP, making it one of Europe's most emigration affected countries. [2]

Diasporas are the consequence of transnational migration. There is no single accepted definition of the term "diaspora", neither

is there a legal recognition of the term which consequently has given rise to many different meanings and interpretations. IOM's Glossary on Migration defines diasporas as "people or ethnic population that leave their traditional ethnic homelands, being dispersed throughout other parts of the world". [3] The term "diasporas" conveys the idea of transnational populations, living in one place, while still maintaining relations with their homelands, being both "here" and "there". The use of the plural reflects the diversity of populations that can be acknowledged as diasporas and the diversity of strategies and links that people maintain individually or collectively with their homelands.

Ethnic diaspora communities are now recognized by scholars as „inevitable” and „endemic” features of the international system. Diasporas are thus perceived as transnational political entities, operating on „behalf of their entire people”, and capable of acting independently from any individual state (be it their homeland or host states).

The definition of diaspora includes temporary and permanent migrants and is adapted from G. Sheffer's classic work on modern diasporas. Diaspora population may consist of people living permanently in the country of origin or country of destination, and migrants who work abroad temporary, people who hold double citizenship, ethnic diaspora, citizens of the host country or second-

generation groups. In the contemporary context, with the acceleration in international mobility, the term diaspora has been used more broadly to encompass expatriate populations who are living outside of their home countries or contemporary diaspora linked with issues of transnationalism and globalisation. [4]

S. Vertovec explains that transnationalism is grounded on some distinct conceptual promises. [5] Ones of them are social morphology – social formations spanning borders – in particular, diasporas; type of consciousness – increasing numbers of people have dual or multiple identifications; site of political engagement – an increasing transnational political activity involving groups like international non-government organizations (INGOs), Transnational Social Movement Organisations (TSMOs) and ethnic diasporas. The politics of homeland is also important.

But transnationalism is not limited to migrants' activities and networks. Migrants have become increasingly important, not only as a source of remittances, investments, and political contributions, but also as potential "ambassadors" or lobbyists in defence of national interests abroad. Many migrant-sending states recognize that although many migrants are unlikely to return, they can still advance state consolidation and national development from abroad. Migrants have the potential to be organized into strong lobbies that advocate for sending country interests. In response, sending states may endow migrants with special rights, protections, and recognitions, in the hope of ensuring their long-term support. The interplay between "transnationalism from above" (by sending states) and "transnationalism from below" (by migrant groups) is evident in the practices of numerous "home-state" and "home-town" associations connecting migrants and their resources to their homelands often by promoting community development projects; it is also seen in governments offering bonds at high state-guaranteed rates of interest to undertake major national development projects by mobilizing worldwide diasporic loyalties. [6]

The phenomenon of diaspora poses challenges but also offers potential benefits to communities in both the homeland and the diaspora. Diaspora communities face the dual challenge of integration into host communities and maintaining strong personal and cultural ties with their families and homeland. Countries of origin face the dual challenge of how to address issues such as brain drain and separated families, but also realize the full potential of financial remittances, business ties and other benefits of expatriate communities. Diasporas and home countries alike are realizing that both can benefit in important ways from strong partnerships addressing areas of mutual concern, ranging from identity in the diaspora to development of the homeland.

The main role in order to organize and mobilize the diaspora in the collective interests are material, cultural and organizational resources of the diaspora and its opportunities in the country of residence, motivation and ability to maintain unity.

Diaspora is influenced by and interacts with both the country of origin, as well as that of destination and countries of origin with communities in destination countries (students associations, communities of migrant workers (seasonal, legal, illegals and others). It seeks to develop and maintain relationships with political, social, cultural institutions with destination and of origins countries.

Diasporas are also considered to be a major source of direct investments in key industries and are often seen as "first movers" who pave the way for other, more detached investors. They bring valuable skills, experience and networks, while acting as an influential lobby that can advance the homeland's political and economic interests in the destination country. Their contributions have many faces and appeal to policymakers in both origin and destination countries. [7, p. 217-232]

The positive possibilities for diaspora groups are numerous. They can raise awareness of political and human rights violations, be advisors to conflicting groups, and serve as facilitators between home and host coun-

tries. They also are arguably the best equipped to fulfill these positions in that they understand their home conflicts better than host country diplomats and peacekeepers do, are generally more acceptable to both sides of the conflict, and due to their strong ties have a desire to reach resolution in a serious and efficient manner. Example of such activity is the Moldova Foundation, the first non-governmental organization, created in 2003 and focused exclusively on advocacy matters for Moldova not only in U.S., but also elsewhere. [8] It is not a Diaspora group, but an advocacy organization, formed by mostly non-Moldovans (from the United States, Australia, Israel, Germany, even Nigeria) having the goal to support civil society in Moldova to enjoy freedoms, as well as to get free from the Russian military occupation of Eastern region of Moldova, called Transnistria, that borders Ukraine. The foundation has organized events that familiarized the Washington establishment with the results of elections in Moldova (in 2005 – parliamentary elections – and in 2007 – local elections) and their implications for the regional security, among other events focused on democratic reforms and obstacles Moldova faces.

Specific legislative or policy changes may be needed to facilitate diaspora involvement in development. For example, dual or multiple citizenship can open doors for migrants because diaspora members often find themselves barred from investing in their country of origin if it does not allow dual citizenship. Governments can consider establishing and maintaining contact with diaspora and migrant associations as important steps to mobilize diasporas for participation in home country development. Diaspora must have an inclusionary role. All studies on diasporas deal at one point with issues of images, perceptions, identity and trust. However, if the symbolic inclusion of diasporas matters this needs to be translated into real inclusion (legislative and institutional). Policies can ensure the recognition of diasporas as full citizens, recognize their inputs, address major image problems, build trust, favour institutional change and build leadership. Policy interest is driven by the growing awareness

about the diasporas' potential contributions to development strategies, as well as by the demands and the lobbying coming from diasporas as individual and collective actors. Consequently, governments multiply provisions and initiatives, targeting mainly the human and financial capital of diasporas, through diverse programmes and tools (institutional, legal, financial etc.)

This also involves building capacity within ministries to favour the development of policies engaging diasporas for development.

In this context, the organization of the Diaspora Congresses represents a way of communication between migrants and homeland; it's a possibility to strength the links between diaspora and government. Till present were organized five Congresses: usually in October, in 2004, 2006, 2008, 2010 and 2012. The V Moldovan Diaspora Congress organized in Chisinau 12 October, 2012, adopts a resolution identifying measures such as the creation of a specialized state agency on diaspora and a diaspora council with a consultative role for Moldovan government; the involvement of diaspora leaders in Moldovan official delegations; supporting the creation of Moldovan Cultural Centres in cities with large number of Moldovan migrants and promoting policies which would better involve the Moldovan diaspora in the social, economic and political affairs of their home country.

Discussions also included the protection of migrants' rights; utilizing educational, cultural and scientific activities abroad to promote national culture and traditions; the importance of Moldovan diaspora in promoting the country towards European integration and ways to consolidate the Moldovan diaspora. The adopted resolution will be discussed with Moldovan authorities at a later stage and will be included in the National Diaspora Action Plan. [9]

Previously, diaspora management and protecting Moldovan citizens abroad has been identified as one of the key priorities in the Moldova National Action Plan on protecting Moldovan citizens residing abroad 2008 and the Program of Actions for supporting

persons born in the Republic of Moldova residing abroad 2006-2009. At the end of 2011 was initiated the emergence of the government Diaspora Agency responsible for development and introduction of the state policy in the area of migration as well as for ensuring of the connection between Moldova as the state and citizens of the republic, staying abroad. Unfortunately, it doesn't strat to work at present.

Perform political functions is an important form of diasporas activity. These functions are implemented through political parties, ethnic divisions, with their representatives in the parliamentary and municipal authorities; public organizations of the diaspora that may have an impact on public authorities; individual members of the diaspora, occupying influential positions in the political, economic and cultural life of their country of residence, and willing to contribute to the realization of the national interests of the motherland.

The development of transnational networks makes it look differently on the role and place of diaspora in the world, and to pay special attention to the socio-political, economic and sociocultural potential. Approach to the diaspora as a critical foreign policy and economic resource, gaining ground in the international practice of modern States, which seek to exploit this potential on the international scene to build a network of economic, socio-political and other ties. But not always the first word belongs to the State. Often the community creates a system of networking and the State (country of origin) is part of the international chain.

The mechanism of diasporas effect to political structures has a complex structure. The influence of the press and manipulation of public opinion also must be noted. An important component of this phenomenon is the financing of electoral campaigns. Another means of lobbying it is the availability of research institutions. Another method, which is the most effective, is the quick promotion of the ethnic community to the President's entourage. Influence of ethnic diasporas in the political decision-making process in the area of foreign policy beco-

mes inevitable as a result of increasing interconnectedness.

On a global level Diasporas have increasingly become significant players in politics, for which there are numerous reasons, including: (a) new communication technologies, which have improved the abilities to mobilize people; (b) the growth of economic resources due to swelling migrant numbers and communities; and (c) profound changes in the world political system itself, as more democratic nation-states emerged, following the fall of communist regimes, Moldova being one of such. [10]

Political interests and activities within Diasporas are certainly nothing new; historical studies of migrant communities indicate a considerable degree of political engagement-from-afar. Examples of such politically active Diaspora communities are the Jewish and Armenian-American associations that represent some of the strongest lobbies in Washington, D.C. Also the Diasporic Iraqi groups and individuals, for instance, played crucial roles in encouraging American military intervention in Iraq in 2003. At present, we can broadly observe a variety of ways in which internationally dispersed social groups mobilize and undertake a range of electoral and non-electoral political activities.

Different Diaspora-based associations may lobby their host countries to shape the policies in favor of their homeland or to challenge the homeland government; they may influence the homelands through their support of or their opposition to the governments, give financial and other kind of support to political parties, social movements, and civil society organizations, or even sponsor terrorism or the perpetuation of violent conflict in the homeland. [11]

The interests of homeland state elites have translated into a number of policies designed to shape relations with diaspora populations. The most powerful – and controversial – type of diaspora engagement policy is the expansion of citizenship through dual nationality legislation giving that abroad preferential access to entry and the homeland state's political community. [12] In migrant sending states, external ci-

tizenship is meant to create a relationship of rights and obligations with emigrant non-residents to tie potentially reluctant or increasingly distant (in time and space) populations abroad to the state or origin. The homelands, that are the nation-states themselves, may reach out to engage the political interests of Diaspora populations. There is now an upward global trend in the prevalence of dual citizenship/ nationality, both in terms of people possessing it and states allowing it.

In addition, emerging elites utilized diaspora populations as potential constituents who could affect domestic political outcomes through transborder media connections or eventually through gaining the right to vote or have special representation within the government.

The general rule is that, since elections are an expression of a nation's sovereign will, they take place on the respective territory and in its "extensions" abroad – embassies and consulates. Provided mutual interest and good will, governments of some states may sign agreements on opening extraterritorial polling stations outside diplomatic missions as well, otherwise it is not possible. Due to the globalization phenomenon changing the state of fact many citizens of various states are abroad; therefore, it is often decided to do "absentee voting," i.e. distant voting, via mail, usually on the day before the elections. [13, p. 206-208]

In a 2007 report, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance noted that external voting rights for diaspora members are a 'recent phenomenon' [14, p. 2] and are allowed in '115 countries and territories in the world.' [15, p. 1-9] The extension of voting rights is one of the strongest forms of political representation a home country can offer its diaspora; but there are multiple forms of such representation, with varying levels of engagement beyond the extension of voting rights, which countries can consider when providing 'a political voice' for its diaspora. However, this variety seems to suggest that diaspora engagement through political representation is not an easy or even correct form of strategic en-

gagement, and there appears to be a large amount of uncertainty and lack of knowledge regarding the political representation of diasporas and the impact of extending voting rights to diasporas.

With an estimated 400,000 – 600, 000 Moldovan citizens abroad the out-of-country voting mechanism would be particularly relevant to Moldova. If the remittances sent by Moldovan migrants to Moldova is the primary expression of their practical, economic and familial link to their homeland, then out-of-country voting is the principle (if not sole) expression of their political engagement in the political process of Moldova. [16]

During the last electoral processes, the main problems of the exercising the right to vote abroad were: the enough number of polling stations to accommodate even a small portion of the number of migrants that could potentially have exercised their right to vote; a shortage of ballot slips in a number of the polling stations; was the considerable distance many of the migrants would have to travel in order to vote.

At the present, the Central Electoral Commission is preoccupied with the design of an electronic register of electors, also one of the next reform will be the launching an electronic service that would provide the opportunity for Moldovan citizens to participate in elections through electronic networks, regardless of their physical whereabouts either from the country, or from abroad.

Also, is important to realize that an extensive information campaign aimed at encouraging Moldovan migrants to exercise their right to vote is necessary. The organizers of such a campaign would have to take great pains to ensure that the information disseminated was free of political party sponsorship of any kind and instead reflected the overarching non-partisan objective of engaging Moldovans in their nation's political process. The thrust of such a campaign would be to underscore the notion that Out of Country Voting is a tangible means of maintaining a link to the homeland. At the risk of sounding polemical, when a Moldovan votes in national elections, it is a vote for a political party; but when a migrant votes in

these same elections, it is a vote for Moldova and the link to his/her homeland. [17]

An important thing about out-of-country voting and activities determined by this process is that the turnout has increased lately. [18, p. 86-89] If in the elections of February 27, 1994, only 1948 citizens participated in voting, then in those of April 05, 2009 – 16 805 citizens, and on 29 July 2009 – 17 484 citizens, or an increase of about two times compared to 2005, when 10,018 Moldovan citizens turned out to vote. Let us remember the situation of July 29, 2009 (by the way, a weekday), when the CEC met the needs of the people who wanted to vote and extended the voting hours until 22.00 local time for the polling station within the Consulate General of the Republic of Moldova in Bologna, Italy and the one within the Embassy of the Republic of Moldova in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

During previous parliamentary elections, claims of certain electoral contestants concerning the need to ensure the right to vote of Moldovan citizens who are working abroad were absolutely legitimate. In fact, this right is guaranteed to Moldovan citizens by the Constitution, the Electoral Code and is not necessarily connected to the number of Moldovan gasarbeiters, which is impressive. If at the parliamentary elections of 2009 (April 5th and July 29th) 34 Voting Bureaus were organized abroad, then, at the Parliamentary elections of 2010 (November 28) 85 Voting Bureaus were opened abroad. [19]

By analyzing the situation, we can identify two main characteristics of the vote of the Moldovan Diaspora. First of all, it appears clearly that if given the opportunity, Moldovan emigrants will eagerly participate in political processes of their home country. Indeed, the sharp rise of the number of electoral bureaus in 2010 (85 bureaus, compared to 34 electoral bureaus in 2009) resulted into a very important increase of the number of voters. Second important factor: the structure of the vote in the Diaspora is extremely different if compared to the results inside the country. It appears clearly that only 8 – 9 % of the Diaspora voters will give their vote for the Party of Communists. In 2010, the three

democratic and liberal parties have won more than 82% of the votes among emigrated Moldovans. Therefore, in Moldova's case, Diaspora appears as the main force of the democratic change, capable of influencing the composition of the Moldovan Parliament in favor of democratic, liberal, right-wing and pro-European oriented parties.

During the last three rounds of parliamentary elections in the last two years, pro-European parties managed to obtain that missing edge that change elections is to dismiss the regime. What happened is that more than 90% of votes from the diaspora were given to pro-European parties - most migrants gave only 45% to the Russian Federation. In 2009 the diaspora gave the missing votes to elect the president without the Communist Party. The role of diaspora communities, the NGOs, civil society in this situation was especially strong. They did a lot of promotion to help increase pro-European voter turnout. When it comes to the voter turnout you pointed out the relatively low turnout of Moldovan voters; three years ago the figure was 5% of Moldovan migrants, while in the last elections it was already 20%. [20] That means four times more. It is really encouraging. It is a clear proof that the political activism of the migrants is certainly increasing. It just takes time to build confidence that they can actually change the situation. It was in 2009 when the popular protests led to the change in power in Moldova that people realized they do indeed have the power to change things.

Besides the out-of-country voting phenomena, the diaspora also carries out other actions in order to influence the political life in the Republic of Moldova. So, diaspora got involved and pressured the Moldovan authorities to adopt the controversial law on anti-discrimination. Moldovan members of the Association „Salvados Para Salvar” of Spain addressed a message to the leadership of the Republic of Moldova relating to the free movement of Moldovan citizens throughout the territory of Europe. „As we understand, the current stagnation problem of this project consists in developing the national legal framework, to grant everyone the same ri-

ghts, including ethnic, religious, sexual, etc. minorities, disabled people, as it is set forth in the Constitution of our country," – the statement of Moldovans from Spain reads. [21] „We know that a legal framework exists in all E.U. countries, which does not hinder the right to free movement for minorities. Our view is that no one can judge or condemn someone for seeing things differently than we do. Staying away from a person or a group, does not mean solving the problem of minority," – their statement says. Moldovans settled in Spain expressed hope that the visa liberalization issue would be solved soon so that one can move freely within Europe. Earlier, two other Moldovan Diaspora in Europe published calls to adopt the anti-discrimination law. Moldovan communities settled in France and Italy each published

a call to the political class in Chisinau, justifying that the law is necessary for E.U. visa liberalization.

The increase of the number of voting bureaux outside the country will lead to an even higher participation of the Moldovan Diaspora in the electoral process. The active implication of the Moldovan Diaspora in the political life of their homeland shows the willingness of the Diaspora to help the country, not only by massive remittances. Therefore, from the political perspective, the Moldovan Diaspora represents a hope for the process of genuine, sustainable democratization of Moldova. The increasing interest of the Diaspora to contribute to the development of the country, must determine the government to implement the policies regarding the involvement of Diaspora in different areas.

BIBLIOGRAFIE

1. <www.iom.int> (accessed on 25.05.2012)
2. Moldovan diaspora outline steps to strengthen relationship with home country <www.iom.md> (accessed on 13.08.2012)
3. <http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/Glossary_eng.pdf> (accessed on 25.05.2012)
4. Hugo G., *Migrants in society: diversity and cohesion*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration 2005 <www.gcim.org/attachements/TP6.pdf> (accessed on 20.06.2011)
5. Vertovec S., *The political importance of diasporas*, Migration Information Source Migration Fundamentals, <www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=313> (accessed on 08.05.2012)
6. The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options <http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/mrs_8.pdf> (accessed on 17.09.2012)
7. Mosneaga V., Rusu R., *Diaspora as a cultural-ethnic cohesion element*. "Ethnicity, confession and intercultural dialogue at the European Union Eastern border," International conference Oradea, Romania, 02-05 June 2011, p. 217-232.
8. Spânu V., *How Diaspora Communities Influence Politics at Home: Moldova Foundation's experience*, Politicom September 28, 2008 <www.moldova.org> (accessed on 25.05.2012)
9. <www.diaspora.md> (accessed on 25.08.2012)
10. Gigauri G., *Diaspora as vehicles of Development: Learning from International Experience*. Chisinau, I.O.M., 2006.
11. Vertovec S., *The Political Importance of Diasporas*. Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 13, University of Oxford, 2005 <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working_papers/WP_2005/Steve%20Vertovec%20WP0513.pdf> (accessed on 23.09.2012)
12. Waterbury Myra A., *From Irredentism to Diaspora Politics: States and Transborder Ethnic Groups in Eastern Europe*. Global Migration and Transnational Politics Working Paper No. 06 July 2009, <www.cgs.gmu.edu> (accessed on 15.04.2012) 2009

13. Boțan I., *International experience of citizen voting abroad*. Materialele Conferinței internaționale "Managementul proceselor electorale în Republica Moldova. Evoluții și perspective" din 02-03 noiembrie 2009, Chișinău. Chișinău, Editura „Nova Imprim” S.R.L., 2010. 380 p.

14. Russell M., *Diaspora engagement through representation*, p. 2.

15. Braun N., Gratschew M., 'Introduction', in *Voting From Abroad: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance and The Federal Electoral Institute of Mexico, 2007, p. 1-9.

16. Schwartz R., *Exploring the Link between Moldovan Communities Abroad (MCA) and Moldova, including Possibilities for Out-of-Country Voting*, 2007, pp. 37-39 <<http://www.cimiglobal.org/files/Publications/MoldovaReport.pdf>> (accessed on 28.07.2012)

17. *Ibidem*.

18. Lapti R., *Compilation of voter lists abroad and encouraging out-of country voting*. Materialele Conferinței internaționale „Noile tehnologii în formarea și utilizarea listelor electorale. Evoluții și perspective”, 21 aprilie 2010, Chișinău. Chișinău, Editura „Nova Imprim” S.R.L., 2010. 264 p.

19. <www.alegeri.md> (accessed on 25.06.2012)

20. Crețu Gh., *Promoting EU democratic values and standards through opening borders*.

21. <<http://www.easternpartnership.org/community/debate/promoting-eu-democratic-values-and-standards-through-opening-borders>> (accessed on 17.08.2012)

22. <www.actualitati.md> (accessed on 23.04.2012)

Prezentat: 12 noiembrie 2012.

E-mail: rusu_rodika@yahoo.com

Tribuna tânărului cercetător



Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală

*Natalia SAITARLÎ,
doctorandă, Universitatea de Stat
„B. P. Hașdeu” din Cahul*

SUMMARY

Any reform of the administrative-territorial delimitation must have a theoretical foundation, based on the in-depth research of the existing realities. Because namely a good administrative-territorial organization of the country affects both the results of an effective administration and the administrative body itself.

Practica a demonstrat că succesul bunei guvernări și progresul general al societății sunt legate în mod indisolubil. O asemenea organizare a administrației locale favorizează amplasarea rațională a investițiilor publice pe cuprinsul întregii țări, asigură dezvoltarea armonioasă a tuturor zonelor și localităților. Perfecționarea structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pârghie importantă pentru realizarea optimă a funcțiilor administrației publice în statul de drept. [1, p. 54]

În acest context, prof. Ioan Alexandru menționează că organizarea administrativ-teritorială are menirea de a asigura creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale, în special cu unitățile de bază, asigurarea unui control mai eficient și a unui sprijin mai competent unităților administrativ-teritoriale. [1, p. 53] Potrivit altei opinii, organizarea administrativ-teritorială este un „element-cheie al reformei administrației publice.” 2, p. 76]

Pornind de la ideea că guvernele succesoare sunt obligate să continue reformarea administrației sub aspectul modernizării acesteia, prof. Dana Apostol Tofan, citată de prof. Sergiu Cornea, consideră că orice reformă sau modificare a delimitării administrativ-teritoriale trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, urmare a unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar, mai ales, negati-

ve pe care le-ar provoca reglementarea determinată. [3, p. 77]

În opinia noastră, o bună organizare administrativ-teritorială a țării influențează atât eficiența procesului de guvernare, cât și eficiența activității tuturor aleșilor și funcționarilor din autoritățile publice locale.

În Republica Moldova, cuvântul „reformă” a devenit la modă și fiecare guvern caută să intre în istorie cu propria sa „reformă”, iar, după cum guvernele se schimbă foarte des, nu vom reuși niciodată să urmărim întregul proces de reformă. În opinia unor autori, ceea ce se declară astăzi „reformă administrativă”, în țara noastră nu este decât o modernizare continuă a administrației publice, un proces util și acceptat în toate sistemele de administrație. [4, p. 108]

Pentru a demonstra impactul organizării administrativ-teritoriale asupra bunei funcționări a autorităților publice locale, vom analiza, în continuare, într-o manieră cronologică, evoluția organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, începând cu anul 1918.

1918–1925. După săvârșirea Actului Unirii, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în nouă județe.

1925–1938. Suportul juridic al reorganizărilor administrative l-au constituit câteva legi, începând cu Legea de unificare administrativă din 1925 și continuând cu legile administrative din 1929, 1936 și 1938. În Legea administrativă din 1936 se reconfirmau

prevederile constituționale privind organizarea teritoriului ării din punct de vedere administrativ în jude e  i comune, precum  i se stabileau atribuțiile autorităţilor administrației publice județene și comunale. Astfel, Basarabia avea către această perioadă un teritoriu  mp r it în 9 jude e, 37 de plase, 17 ora e, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți  i Cetatea Albă)  i 1 847 de sate. Numărul mediu al locuitorilor pe unităţi administrativ-teritoriale era:  n jude e – de circa 320 mii persoane, în plase – de 67 mii persoane, în ora e – de 22 mii persoane, iar în sate – de aproximativ 1 400 persoane. [5, p. 12-13]

1938-1940. Prin Legea administrativă din 1938 organizarea teritoriului ării prevedea formarea  inuturilor, alături de unităţile administrativ-teritoriale cum erau jude ele, plasele, comunele. Prin urmare, teritoriul României a fost repartizat în 10  inuturi cu circumscrip ii teritoriale, ora e de re edin   i organe de conducere proprii.

 n perioada 1940-1991, în scopul accelerării activităţii administrative s-a pus un accent deosebit pe simplificarea  i raionalizarea formalităţilor democratice. Astfel, în anul 1940, a avut loc revenirea la vechea organizare administrativă, bazată pe jude e, în total 6, iar 10  inuturi formate în 1938 au fost desfiin ate.  n anul 1948, 6 jude e, la fel, au fost desfiin ate  i p n  la ob inerea independen ei în 1991, au existat următoarele unităţi administrativ-teritoriale: raioanele, ora ele, orașelele, satele, care au fost supuse în perioada sovietică mai multor reformări  i restructurări în aspect cantitativ.

1991-1994. Către finele anului 1991 Republica Moldova, cu vechiul sistem de organizare administrativ-teritorială, dispunea de 40 de raioane  i 10 ora e de subordonare republicană. Fiecărui raion  i revenea, în medie, c te 76 mii locuitori, unele având cu mult sub media generală. [6, p. 8]

1994-1998. O fundamentare legislativă de o reală posibilitate de reformare a administrației publice locale, atât structural c t  i de conținut, a fost consacrată prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 191-XIV din 12.11.1998  i Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. Astfel, în locul celor 40 de raioa-

ne, au fost create 12 unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 10 jude e, municipiul Chișinău  i Unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia. Numărul unităţilor administrativ-teritoriale de primul nivel s-a mic orat de la 826 p n  la 644, dintre care: 12 municipii, 43 de ora e  i 589 de sate (comune) care înglobau 1 533 de localităţi. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităţilor cu o popula ie mai mică de 2 500 de locuitori, număr minim de popula ie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1 000 de locuitori c t prevedea legisla ia anterioară. [5, p. 18-19]

1998-2003. Schimbările structurale  i statutare ale unităţilor administrativ-teritoriale au căpătat un nou conținut după alegerile locale din 23 mai 1999, desf surate în baza Codului electoral, în rezultatul cărora, prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27 decembrie 2001, în anul 2003 au fost lichidate jude ele  i s-au format 34 de unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău  i Unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia  i s-a mărit numărul unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul unu de la 644 p n  la 915 unităţi. Aceasta s-a produs din cauza mic or rii numărului minim de popula ie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de nivelul unu, de la 2 500 la 1 500 locuitori. [5, p. 19]

 n prezent, sunt 932 de unităţi administrativ-teritoriale de nivelul  nt i  i 34 de unităţi administrativ-teritoriale de nivelul doi.

Prin ultima reformă în domeniul organizării administrativ-teritoriale, Republica Moldova a revenit la sistemul existent până la anul 1998  i chiar mai exagerat, ajung ndu-se la un număr de 932 de unităţi administrativ-teritoriale de nivelul I  i 34 – de nivelul II. Respectiv, s-a mărit numărul de aleşi locali  i de funcționari publici din aparatele executivelor locale.

Conform datelor statistice, situația înainte de reformă  i după reformă poate fi prezentată astfel: numărul consiliilor județene/raionale înainte de reformă – 2 060, după reformă – 4 800 sau numărul funcționarilor

publici din primării până la reformă – 9 245, după reformă – 12 020. Deși și s-a urmărit reducerea considerabilă a numărului funcționarilor publici din primăriile comunale, orășenești și municipale, realitățile demonstrează contrariul – în cadrul acestor structuri, inclusiv ale consiliilor raionale și ale serviciilor descentralizate, numărul funcționarilor a devenit mai mare. De exemplu, prin Hotărârea nr. 688 din 10.06.2003, pentru primăriile mun. Chișinău și mun. Bălți, Guvernul a prevăzut, inițial, 699 și, respectiv, 103 unități de personal, după reformare însă numărul lor a crescut atingând cifra de 828 (+29) și 106 (+3). Statele de personal au crescut cu circa 0,5-1 unități și în cazul primăriilor orășenești și locale. Aceeași creștere a personalului a fost înregistrată și în consiliile raionale, ca urmare a Hotărârilor de Guvern nr. 1356 din 13.11.2003 și nr. 864 din 14.07.2003. [7, p. 27-28] Drept rezultat, s-au majorat și costurile pentru întreținerea aparatului administrativ.

Prin această contrareformă, cum este ea numită de unii autori, s-au adus prejudicii serioase procesului de modernizare a administrației publice, lucru menționat și de organisme europene. [8, p. 23] Astfel, în studiul „Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova” se constată că revenirea la 32 de raioane a condiționat apariția a circa 300 de primării noi, ceea ce este contrar tendinței din statele-membre ale Uniunii Europene de a micșora numărul unităților administrativ-teritoriale de bază (sate, comune și orașe). [6, p. 22-23]

Toate aceste unități administrativ-teritoriale au fost concepute ca structuri administrative chemate să asigure viabilitatea statului la general, să garanteze securitatea națională și să contribuie la prosperarea economică a întregii populații din Republica Moldova. [9, p. 41, 43] Prin această reorganizare administrativ-teritorială s-a făcut o fărâmițare a teritoriului statului, cu un impact negativ asupra funcționării autorităților publice locale, atât din punctul de vedere al asigurării cu resurse financiare, cât și din punctul de vedere al formării și managementului corpului de funcționari din autoritățile publice locale.

Este evident faptul că un număr mai mic de unități administrativ-teritoriale, de aleși locali și funcționari executivi implică mai puține cheltuieli din bugetul statului și o organizare a pregătirii profesionale a corpului de funcționari mult mai eficientă. Și e lesne de observat, cum numărul funcționarilor a crescut considerabil.

În opinia unor autori, revenirea la raioane a periclitat și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. În consecință, au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu partenerii transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane. Același punct de vedere îl susțin și alți autori care consideră că impactul reorganizării administrativ-teritoriale din 2003 este unul negativ. [10, p. 6-7; 11, p. 133; 3, p. 76; 12, p. 30]

Această situație de criză administrativă a fost, cel puțin, stopată prin prevederile Planului de acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, semnat la 22 februarie 2005 și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 356 din 22 aprilie 2005, care prevedea la compartimentul “Dialogul politic și reformele” continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, cu normele, ce se conțin în Carta Europeană a autoguvernării locale și cu recomandările date de Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa. [13]

Pachetul de legi privind administrația publică locală, adoptat la 26.12.2006, [14] nu a condus la îmbunătățirea imediată a procesului administrativ, în primul rând, din cauza imperfecțiunilor în organizarea administrativ-teritorială a țării și a politizării excesive a activității administrative, inclusiv a politicii de personal, precum și a tendințelor de menținere, cu orice preț, a “puterii verticale”, lucru inadmisibil într-o societate democratică. [9, p. 23]

În prezent, este adoptat Programul guvernamental “Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014 privind accelerarea reformei în administrația publică. Unele acțiuni prioritare, care se referă la autoritățile administrației publice locale și persoanele din cadrul lor,

sunt: asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare  i bugetare; asigurarea stabilit tii func iei publice  i valorificarea experien ei individuale, garantarea realizării drepturilor  i obliga iilor angajaților autoritaților administrației publice locale, în baza de profesionalism  i performanța; definitivarea procesului de separare a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administra iilor raionale etc. S-a planificat  i elaborarea unor criterii obiective, dintre care: mărimea teritoriului administrat. [15, p. 45-46]

Într-adevăr, administrația noastră de azi suferă de incoeren  în acțiunile sale, datorită separării neclare a competenței între autorita ile administrației publice, nestabilit tii personalului în funcție, ceea ce, tot împreună, conduce la un management defectuos. Deoarece coeren a pe plan vertical  i orizontal depinde, în opinia noastră, de divizarea corectă a teritoriului administrat, de stabilitatea structurilor, care gestionează acest teritoriu  i de profesionalismul personalului. Dacă se va continua cu permanentizarea activita ilor de reorganizare, de desfiin are  i reînființare de autorita i  i servicii publice, iar fluctua ia personalului va continua, va fi

dificil să se realizeze eficientizarea, aplicarea unitară, crearea sistemului informațional integrat precum  i fundamentarea deciziilor. [16, p. 198, 200]

Generaliz nd cele expuse, putem concluziona că organizarea administrativ-teritorială are ca finalitate crearea unita ilor teritoriale. Acestea sunt chemate să răspundă unei bune gestionări a treburilor publice în favoarea comunita ii locale, prin autorita ile administrației publice locale. Însă pentru a asigura eficiența  i eficacitatea activita ii acestor autorita i în unita ile teritoriale este necesar, în opinia noastră, să fie întreprinse următoarele acțiuni: o nouă structură a organizării administrativ-teritoriale, care ar permite concentrarea de resurse financiare  i materiale în scopul dezvoltării eficiente a unor centre regionale dotate, din punct de vedere economic, social  i edilitar, precum  i o optimizare a numărului unita ilor administrativ-teritoriale, apropiindu-ne, în acest sens, de mediile europene; [17, p. 59] respectiv, mic orarea numărului funcționarilor din administrația publică locală, ce poate conduce, în continuare, la o planificare  i administrare reu it .

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Gilia C., Ivanoff I., *Sisteme politico-administrative europene*. București: Editura Hamangiu, 2008.
2. S mboteanu A., *Reforma administrației publice în Republica Moldova*. Chișinău: Museum, 2001.
3. Cornea S., *Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare*. Materiale ale sesiunii de comunicări  tiin ifice *Administrația statului: Republica Moldova la 20 de ani de independen a*, 29-30 octombrie 2011, Chișinău: Editura „Elena-V.I.”, 2012.
4. Orlov M., *Reforma reformei administrației publice locale în Republica Moldova*. Materialele sesiunii pentru  tiin e juridice  i administrative: Reforma sectorului public în context european, Caietul  tiin ific nr. 4 al Institutului de  tiin e Administrative din România „Paul Negulescu”, Sibiu: Burg, 2003.
5. S mboteanu A., *Probleme ale organizării teritoriului în procesul de institu ionalizare  i evolu ie statală a Moldovei*. MOLDOSCOPIE (probleme de analiză politică) nr. 4 (XLIII), 2008.
6. Osoianu I., *Federalizare sau regionalizare? Experien a europeană, perspectivele Republicii Moldova*. Chișinău: I.P.P., 2003.
7. Popa V., Chiriac L., Mocanu V., *Ghidul funcționarului public*. Chișinău: S.C. „Tehnologii Intellectuale”, 2007.
8. S mboteanu A., *Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic  i proceselor integra ioniste*. Materiale ale sec iunii a treia din cadrul conferin ei științifice internaționale * tiin a politică în Republica Moldova: realizări  i perspective*, consacrată anivers -

rii a XV-a a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, 15-16 octombrie 2010, Chișinău: C.E.P. al U.S.M., 2010.

9. Creangă I., *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005.
10. Munteanu I., *Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept*. Chișinău: Editura TISH, 2004.
11. Sîmboteanu A., *Teoria administrației publice*. Chișinău: C.E.P. al U.S.M., 2008.
12. Popa V., *Leccióniile descentralizării*. Chișinău: Tish, 2003.
13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea *Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova*, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-66, 2005.
14. Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007; Legea privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova nr. 438-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 021 din 16.02.2007.
15. <<http://www.gov.md/doc.php?!=ro&idc=445&id=3729>>.
16. Alexandru I., *Criza administrației*. București: All Beck, 2001.
17. Popa V., *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*. Chișinău: Tish, 2008.

Prezentat: 30 octombrie 2012.

E-mail: saitarli@gmail.com
saitarli@list.ru

Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informa ionale  n cadrul spa iului administrativ european

Anastasia  TEFANI A,
magistru  n  tiin e politice,
cercet tor  tiin ific stagiar,
 . S. „Institutul de Dezvoltare a
Societ ţii Informa ionale”

SUMMARY

European Administrative Space includes all European countries, including those which are not members of the European Union. Information Technologies play an increasingly important role in public life, including e-services field. All governments tend to democratize the public system through new technologies, especially e-services. Moldova, as part of the European Administrative Space and a country which aspires to European integration, is implementing a series of public policies for better online services.

Introducere. Interdependen a actuală dintre state şi ceilalţi participanţi la relațiile internaționale, mondializarea problemelor  i a solu iilor, accelerarea derulării evenimentelor social-politice sunt fenomene care pun probleme noi în fa a oamenilor politici, a juri tilor, a speciali tilor în  tiin ele administrative  i sociale.

Pe motiv că societatea globală evoluează prin rolul tot mai sporit acordat tehnologiei informației  i comunicațiilor, Republica Moldova, ca  i stat de pe mapamond, încearcă implementarea diverselor politici publice în domeniul serviciilor electronice  i în alte sfere similare. Aceste tentative cu caracter absolut nou pentru statul nostru reprezintă o etapă importantă în reformarea sistemului administrativ.

Problemele constituirii unui sistem modern de administrație publică, care ar corespunde standardelor europene, au fost  i sunt mereu pe agenda autoritaților publice centrale.  n acest context, exemplul altor state, în special, al celor din spațiul administrativ european este edificator  i are o deosebită importanță pentru practicieni, func ionarii publici  i responsabilii de reforme în Republica Moldova.

Spa iul administrativ european  i so-

cietatea informațională. Subiectul care vizează apariția  i evoluția spațiului administrativ european este unul complex, iar conceptul respectiv provoacă o serie de debateri atât la nivel european, c t  i la nivel mondial. Tendin a lumii în circumstan ele moderne este direc ionată spre dezvoltarea  i utilizarea pe larg a tehnologiei informației  i a comunicațiilor, inclusiv în domeniul administrației publice.

Pe parcursul evolu iei, s-a eviden iat tendin a de unificare a statelor europene din punct de vedere administrativ în „a a-numitul spațiu administrativ european,” care are la bază principii comune.  n acest sens, există divergen e de opinie importante referitoare la categoriile de state din cadrul spațiului administrativ european. Se impune analiza sub două perspective ale problemei: spațiul administrativ european s-a format cuprinz nd doar statele-membre ale Uniunii Europene sau toate țările europene.

Noțiunea de „spațiu administrativ european” apare, pentru prima dată, în 1998, la propunerea „Suportului pentru Perfecționarea Guvernării  i Managementului în  ările Europei Centrale  i de Est.” Spa iul administrativ european este interpretat de către SIG-MA ca fiind „contactul constant dintre func i-

onarii publici ai statelor-membre ale Uniunii Europene și Comisie, solicitarea de a dezvolta și implementa aquis-ul comunitar la standarde echivalente de încredere în toată Uniunea, necesitatea unui sistem de justiție administrativă unic pentru Europa și împărtășirea principiilor și valorilor administrației publice care au condus la o anumită convergență între administrațiile naționale.” [1]

Carta Europeană a Autonomiei Locale a fost întocmită de către Consiliul Europei, care cuprinde mai multe state, nu doar pe cele membre ale Uniunii Europene, și a fost semnată și aplicată în majoritatea statelor de pe continentul Europei. Acest fapt accentuează ideea că spațiul administrativ european cuprinde toate țările europene. Este prematur să credem că spațiul administrativ european s-a format doar din statele-membre ale Uniunii Europene, întrucât nu există nici norme care să reglementeze acest fenomen exclusiv la nivelul comunității europene, nici doctrina nu se pronunță explicit asupra unei asemenea idei. Apariția spațiului administrativ european a fost determinată de influența tuturor statelor europene și are o sferă de aplicare mai largă, depășind granițele Uniunii Europene. Astfel, credem că spațiul administrativ european cuprinde și statele cu sisteme de administrație publică post-socialiste, care tind spre democratizarea și europenizarea principiilor, tehnicilor administrative.

Societatea informațională reprezintă un concept complex, dar și un fenomen de talie globală, care determină evoluția societății moderne prin influența tehnologiei informației și comunicaționale, devenite necesare și indispensabile activităților sec. XXI, inclusiv ale celor din sfera administrației publice. Considerăm societatea informațională ca fiind o dimensiune a spațiului administrativ european, deoarece acesta cuprinde toate însușirile sistemelor administrative din Europa, inclusiv cea a *e-Guvernării* – exponent al societății informaționale. Societatea informațională este o formă nouă a civilizației umane, mult mai perfectă, în care accesul egal și universal la informație, în corelație cu o infrastructură informațională și de comunicații dezvoltată, contribuie la o dezvoltare

social-economică durabilă, reducerea gradului de sărăcie, îmbunătățirea calității vieții, la integrarea în Uniunea Europeană. [2] În sens larg, societatea informațională este societatea în care producerea și consumul de informație este cel mai important tip de activitate, informația este recunoscută drept resursă principală, tehnologiile informației și comunicațiilor sunt tehnologii de bază, iar mediul informațional, împreună cu cel social și cel ecologic formează un mediu de existență a omului, a cetățeanului. La nivel global, documentul „Okinawa Charter on Global Information Society” (Japonia, 2000) evidențiază importanța tehnologiilor informației și comunicațiilor în toate sferele societății.

Politici publice privind serviciile informaționale în Uniunea Europeană. T.I.C. a devenit un instrument de comunicare eficientă la nivel european în raport cu nivelul național, precum și un mijloc comod de relaționare între administrația publică centrală și cea locală. [5] Există un șir de programe ce se referă la comunități de țări, cum este Uniunea Europeană și mai larg – spațiul administrativ european. În acest sens menționăm Programul *eEurope* 2005 „An Information Society for All” al U.E., care este completat de Programul „*eEurope+*” al țărilor care pretind să adere la Uniunea Europeană. Deci politicile Uniunii Europene depășesc granițele geografice ale acesteia, fiind orientate inclusiv spre statele care își propun aderarea la Uniune. Din această perspectivă, spațiul administrativ european devine un spațiu în care politicile Uniunii Europene în domeniul tehnologiilor informației și comunicațiilor și sunt valabile și pentru țările din Est, inclusiv Republica Moldova. Un alt document este „O Agendă Digitală pentru Europa”, ca pilon al Strategiei Uniunii Europene 2020, care stabilește un set de obiective în vederea creșterii Uniunii Europene până în 2020. Agenda Digitală propune o mai bună exploatare a potențialului tehnologiilor în scopul încurajării inovației, creșterii economice și progresului. [3]

Sectorul tehnologiei informației și comunicațiilor ocupă tot mai mult teren, astfel, acesta asigură aproape 4% din locurile de

muncă din Uniunea Europeană, gener nd în mod direct 5% din produsul intern brut european. U.E.  i propune să promoveze dezvoltarea  i r sp ndirea noilor tehnologii ale informației  i comunicațiilor, în conformitate cu articolele 179-190 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. [4] U.E. promovează activ serviciile electronice  i conceptul de *e-Guvernare* - componentă importantă a societăţii informaționale. Astfel, la capitolul *e-achizi ii*, în Uniunea Europeană s-a ajuns la concluzia că prin acest *e-serviciu* pot fi reduse cheltuielile de achizi ii cu 5% din totalul costurilor de achizi ii  i pot fi reduse costurile de tranzac ii mai mult de 10%, astfel economisindu-se în jur de 10 miliarde de euro anual. *E-guvernarea* oferă facilitarea reducerii costurilor ce  in de interac iunea cu autorităţile publice în termeni de timp  i bani - pentru cetăţeni, dar  i pentru mediul privat. Din acest punct de vedere, guvernarea electronică reprezintă un alt pas în procesul continuu de eficientizare a sectorului public prin utilizarea tehnologiilor informației  i comunicațiilor. *E-Guvernarea* determină categoric creşterea eficienței guvernării  i a capacităţilor deliberative ale institu iilor publice.

 n vederea garantării unei securităţi c t mai mari pentru utilizatori, Uniunea Europeană a instituit Agenția europeană pentru securitatea re etelor informatice  i a datelor, al cărei rol este de a consilia Comisia  i statele Uniunii Europene, precum  i de a coordona măsurile pe care acestea le iau pentru a asigura securitatea sistemelor  i a re etelor lor de informații. [6]

Creşterea rolului tehnologiilor informației  i comunicațiilor în Europa prezintă pozi ii de bază, inclusiv în Finlanda  i Suedia, unde distan a  i clima fac imposibil accesul direct. Marea Britanie, Germania, Letonia, Estonia reprezintă cazuri de succes în sfera serviciilor electronice, *e-votării*, *e-administrării*.

Uniunea Europeană devine tot mai accesibilă, inclusiv prin politicile din domeniul *e-serviciilor*.  n acest sens, prin practicile de succes at t la nivel de politici, c t  i de implementări, Uniunea Europeană reprezintă un exemplu reuşit şi un concurent pe măsură pentru Statele Unite ale Americii, Singapore

 i Coreea, cunoscute prin succesele înregistrate în utilizarea tehnologiilor informației  i comunicațiilor, în special, în sectorul public.

Politici publice privind serviciile informaționale în Republica Moldova. Republica Moldova, parte a sistemului administrativ european,  i-a declarat inten ia de a adera la Uniunea Europeană  i întreprinde paşi concreţi în realizarea acestui obiectiv. Un rol important în procesul de apropiere de Uniunea Europeană  i revine adaptării politicilor din diversele domenii, inclusiv cel al serviciilor publice informaționale la standardele europene.  ara noastră se confruntă cu provocări în îmbunătăţirea performanței guvernării, creşterea transparenței și accesului la informație, combaterea corup iei și livrarea serviciilor publice de înaltă calitate pentru cetăţeni şi mediul de afaceri. Tehnologiile moderne reprezintă un instrument-cheie în atingerea acestor obiective.

Opt nd pentru o cale democratică de dezvoltare  i progres economico-social, Republica Moldova recunoaşte că edificarea societăţii informaționale reprezintă o prioritate națională.  n acest scop, imediat după ob inerea independen ei, în Republica Moldova a fost elaborat  i aprobat un şir de documente de politici de dezvoltare a sectorului, principalele dintre ele fiind:

- a) Concep ia de informatizare (1993);
- b) Proiectul Director privind informatizarea (1995 - abrogat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 2005 privind Strategia „Moldova electronică”);
- c) Politica națională de dezvoltare a telecomunica iilor (2001);
- d) Strategia de dezvoltare a domeniului telecomunica iilor (2004).

Deşi nu toate prevederile acestor documente de politici au fost transpuse în via a, ele au avut un rol decisiv în elaborarea cadrului normativ-juridic  i cel instituțional.

 n general, sectorul tehnologiilor informației  i comunicațiilor din Moldova se dezvoltă rapid, oferind cetăţenilor accesul la cele mai noi realizări tehnologice. Toţi indicatorii de dezvoltare au fost în creştere, iar volumul v nz rilor pe piața comunicațiilor electronice a crescut de la 4,3 mlrd. lei, în anul 2006, p n  la 6,1 mlrd. lei, în anul 2010.

Documentele de bază care au impulsionat într-o măsură decisivă *e-dezvoltarea* au fost Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale și Planul de acțiuni „Moldova electronică” (2005). Documentele au reglementat perioada 2005-2010 și, cu toate că o parte semnificativă din sarcinile stabilite au fost realizate, multe au rămas neinițiate. Cauzele principale ale acestor eșecuri constau în lipsa capacităților umane și instituționale, insuficiența mijloacelor financiare, precum și scopul stabilit prea general. [7] Cadrul legal, reglementar și cel instituțional din Republica Moldova au fost și mai sunt încă într-un proces continuu de schimbare, scopul urmărit fiind racordarea la rigorile europene. Documentele de politici, elaborate și implementate în țara noastră, au contribuit la edificarea societății informaționale și la apropierea cadrului juridic și instituțional de cel european. Pe parcursul anilor au fost desființate monopolurile istorice și deschise perspectivele pentru liberalizarea completă a pieței. Serviciile societății informaționale devin tot mai importante la nivel național în Republica Moldova, fiind o prioritate, conform Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare. 2011-2014.” [8]

Autoritatea publică cu funcția de decident central în domeniul politicilor publice din sfera tehnologiei informației și comunicațiilor este Ministerul tehnologiei informației și comunicațiilor. Atribuțiile de reglementare ale ministerului sunt completate de competențele de implementare a serviciilor electronice de către cele 8 întreprinderi de stat (fondare de către minister), Centrul de guvernare electronică (instituție publică subordonată Cancelariei de Stat, creată în 2010, responsabil de agenda de *e-Transformare* în Republica Moldova). Pe lângă Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (*E-Transformare*), 2011, și Planul de acțiuni pentru un guvern deschis, Moldova 2012-2013, ministerul de resort a inițiat în 2012 procesul de elaborare a Strategiei „Moldova Digitală 2020”, după modelul Agendei Digitale a Uniunii Europene. [9]

Experiența țării noastre arată că documentele de politici publice din domeniul

tehnologiei informației și comunicațiilor au fost unele reușite, implicând și expertiză europeană. Problema este modalitatea de corelare a acestor documente și lipsa de continuitate a acțiunilor din domeniu. Șirul continuă de mai mulți ani, iar experții europeni atenționează că lipsa capacității instituționale, scopurile stabilite prea general, capacitățile slabe de planificare strategică și financiară reprezintă constrângeri serioase care trebuie atenuate și evitate.

Republica Moldova pe drumul bunelor practici. Crearea și evoluția spațiului administrativ european au fost determinate de influența tuturor statelor europene și are o sferă de aplicare mai largă, depășind granițele Uniunii Europene. Prin urmare, Republica Moldova este parte din acest spațiu, manifestându-se prin dorința de a adera la Uniunea Europeană – de a aplica principiile democratice în sistemul administrativ național.

Tehnologiile moderne au devenit un instrument eficient în procesul de reformare a administrației publice pentru statele din cadrul spațiului administrativ european. Inovațiile tehnologice determină construcția societății informaționale, care se manifestă ca dimensiune a spațiului administrativ european. Societatea informațională reprezintă contextul în care este facilitat accesul cetățenilor la serviciile publice în baza principiilor democratice: transparență decizională și financiară, acces liber la informațiile publice, la procesul legislativ; standarde care stau la baza spațiului administrativ european.

Uniunea Europeană, fiind un actor global cu o structură și un mecanism decizional specific, promovează pe larg tehnologiile informaționale, încurajând la nivel comunitar, prin politici publice, sectorul *e-servicii*. Uniunea dispune de un cadru legal complex în acest domeniu, prin care sunt propuse statelor-membre, cu titlu de recomandare, un șir de măsuri în sfera serviciilor informaționale, atât la nivel european, cât și național.

Dezvoltarea unui stat depinde inclusiv de utilizarea tehnologiei informației ca instrument de prestare eficientă a serviciilor publice. Unele state ex-sovietice (astăzi membre ale Uniunii Europene) au reușit să transforme tehnologiile moderne într-un mecanism

comod de relaționare dintre administrație  i cetăteni, aliniindu-se relativ u or statelor cu tradi ii în acest domeniu. Exemplu de succes, în special, pentru Republica Moldova este cazul Estoniei  i, în general, al statelor baltice, progresul României. Statele europene, dar care nu sunt membre ale U.E., au un beneficiu considerabil prin experien a  i cazurile de succes oferite de către statele-membre, indiferent de trecutul istoric al acestora.

Perioada de tranziție, devenită la un moment dat interminabilă pentru Republica Moldova, reprezintă „maturizarea” statului din toate punctele de vedere. Pe parcurs, scopul de bază al ării îl constituie construc ia statului de drept, ceea ce implică consolidarea sistemului administrativ național din toate perspectivele, inclusiv a *e-Guvernării*.

Evoluția Republicii Moldova în domeniul tehnologiei informației  i comunicațiilor, inclusiv în sfera serviciilor electronice, mai rămâne un proces stihinic. Acest lucru se explică prin lipsa de experien a a autoritaților naționale în această sferă atât din punctul de vedere al practicii legislative, c t  i din perspectiva practică – implementarea acestor

servicii. Fără asistența organismelor internaționale  i transferul de *know-how*, Moldova nu s-ar fi mi cat înainte la capitolul edificarea societăţii informaționale.

Concluzii. Crearea, dar  i evoluția spațiului administrativ european au fost determinate de influența tuturor statelor europene  i are o sferă de aplicare mai largă, depăşind grani ele Uniunii Europene. Prin urmare, Republica Moldova este parte din acest spațiu, manifest ndu-se prin dorința de a adera la Uniunea Europeană – de a aplica principiile democratice în sistemul administrativ național.

Tehnologiile informației  i ale comunicațiilor contribuie la îmbunătăţirea serviciilor publice, eficientizează activitatea guvernării  i facilitează participarea democratică, aduc nd guvernele mai aproape de cetăteni. Societatea informațională determină evoluția globală a societăţii umane, iar tehnologiile moderne joacă un rol sporit în procesul de administrare, cetătenii având a tept ri înalte de la guvernare, inclusiv în domeniul serviciilor publice informaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. European Principles for Public Administration. Paris: OECD/SIGMA, 1999, SIGMA Papers, no. 27.
2. Drăgănescu M., *Noua cultură în secolul XXI*. București: Semne, 2004, 25 p.
3. Comunicarea Comisiei din 19 mai 2010 către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic  i Social European  i Comitetul Regiunilor. „O Agendă digitală pentru Europa”, COM(2010) 245.
4. Treaty on European Union. <www.eurollex.com>
5. Mayer-Schonberger V., Lazer D., *Governance and information Technology*. London: MIT Press, 2007, 314 p.
6. Regulamentul (Consiliul Europei) nr. 460 din 10 martie 2004 al Parlamentului European  i al Consiliului privind instituirea Agenției europene pentru securitatea re etelor informatice  i a datelor, JO L 77 – 13.03.2004.
7. Coșuleanu I., Ie eanu L., *Perspectivile de reformare a sectorului de telecomunica ii din Republica Moldova*. Chișinău: Bons Offices, 2011, 74 p.
8. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democra ie, Bunastare. 2011-2014”, Chișinău, 2011.
9. O nouă rundă de dezbateri publice privind proiectul Strategiei „Moldova digitală - 2020” <<http://idsi.md/node/705>>

Prezentat: 18 octombrie 2012.

E-mail: anastasia.stefanita@idsi.md

Aspecte privind contractul individual de muncă pe durată determinată

Victoria PLEȘCA,
lector universitar, magistru în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The individual labor contract is an agreement between the employee and employer, in which the employee undertakes to perform work in a particular specialty, qualification or function, to respect the rules of the unit, and the employer is obliged to ensure proper working conditions and to pay the salary on time and fully. In the individual labor contract, the duration must be specified explicitly. Otherwise, it is considered that the individual labor contract is concluded for an indefinite period. The individual labor contract concluded for a definite term contains certain specific features.

Keywords: individual labor contract, duration of individual labor contract, types of the individual labor contract, individual labor contract for a definite term, individual contract of indefinite duration

Introducere. Fiecare persoană are nevoie să-și îndrepte energia într-o direcție oarecare și cea mai cunoscută modalitate de a aduce profit din energia proprie este munca. Munca, conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române,¹ reprezintă acea activitate conștientă (specifică omului) îndreptată spre un anumit scop, în procesul căreia omul efectuează, reglementează și controlează prin acțiunea sa schimbul de materii dintre el și natură pentru satisfacerea trebuințelor sale. De asemenea, munca poate fi privită și ca o acțiune care nu este determinată de supraviețuirea speciei, fiind un serviciu prestat în schimbul unei remunerații sau a unei alte forme de răsplată. Rolul muncii în societatea contemporană se apreciază în funcție de afirmarea tot mai puternică a creativității, a efortului intelectual, comparativ cu cel manual, ca și prin prisma promovării formelor atipice de ocupare a forței de muncă și a reducerii timpului de muncă.²

Pe de altă parte, pentru ca o persoană să poată fi angajată în muncă, este necesară încheierea unui raport juridic de muncă, care, la rândul său, cel mai frecvent apare ca urmare a încheierii unui contract individual de muncă. În această situație apare o relație dintre doi subiecți, un salariat și un angajator, în

care primul prestează în beneficiul celui de-al doilea o muncă în schimbul primirii unui salariu. De aici și putem desprinde definiția contractului individual de muncă. Conform art. 45 al Codului Muncii al Republicii Moldova,³ contractul individual de muncă este înțelegerea dintre salariat și angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcție, să respecte regulamentul intern al unității, iar angajatorul se obligă să-i asigure condițiile de muncă prevăzute de Codul respectiv, de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii, de contractul colectiv de muncă, precum și să achite la timp și integral salariul. Conform lit. d), alin. (1) al art. 49 din Codul Muncii al Republicii Moldova, conținutul contractului individual de muncă este determinat prin acordul părților, ținându-se cont de prevederile legislației în vigoare, și include pe lângă celelalte clauze și clauza privitoare la durata contractului.

Aspecte privind durata și tipurile contractului individual de muncă. Conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române, durata reprezintă perioada de timp în care are loc, se desfășoară ceva. Astfel, pornind de la definiția dată de D.E.X., prin durata

contractului individual de muncă se înţelege perioada de timp în care părţile raportului juridic de muncă s-au obligat a- i îndeplini obligaţiile.⁴

Regula generală care guvernează durata contractului individual de muncă este că contractul individual de muncă se încheie, de regulă, pe durată nedeterminată. Însă alin. (2) al art. 54 menţionează expres că contractul individual de muncă poate fi încheiat  i pe o durată determinată, ce nu depăşeşte 5 ani, în condiţiile prevăzute de Codul Muncii.

Astfel, observăm din conţinutul Codului Muncii al Republicii Moldova că contractul individual de muncă, după criteriul duratei, se clasifică în:

- contracte individuale de muncă încheiate pe perioadă nedeterminată (cele mai frecvent utilizate);

- contracte individuale de muncă încheiate pe perioadă determinată (prin excepţie de la primul tip).

Contractul individual de muncă pe durată determinată ameninţă salariatul cu instabilitatea locului de muncă  i, implicit, toate consecinţele negative ale acesteia. Însă, utilitatea economică a acestor mecanisme este suficient de puternică pentru a impune căutarea unor reglementări care, protej nd salariatul, să nu împiedice recurgerea la aceste modalităţi.

Caracteristicile contractului individual de muncă pe durată determinată. Codul Muncii al Republicii Moldova conţine reglementări privind contractul individual de muncă pe durată determinată. Astfel, art. 55 stabileşte că contractul individual de muncă poate fi încheiat pe durată determinată, conform art. 54, alin. (2), numai în vederea executării unor lucrări cu caracter temporar, în următoarele cazuri:

a) *pentru perioada îndeplinirii obligaţiilor de muncă ale salariatului al cărui contract individual de muncă este suspendat (cu excepţia cazurilor de aflare a acestuia în grevă) sau pentru perioada în care el se află în unul din concediile prevăzute la art. 112, 120, 123, 124, 126, 178, 299  i 300;*

b) *pentru perioada îndeplinirii unor lucrări temporare cu o durată de p n  la 2 luni, pre-*

cum  i în cazul unor lucrări sezoniere care, în virtutea condiţiilor climatice, se pot desfăşura numai într-o perioadă anumită a anului;

c) *cu persoanele detaşate la lucru peste hotarele Republicii Moldova;*

d) *pentru perioada stagerii  i instruirii profesionale a salariatului la o altă unitate;*

e) *cu persoane care  si fac studiile la instituţiile de  nv ţ m nt la cursurile de zi;*

f) *cu persoanele pensionate, conform legislaţiei în vigoare, pentru limită de vârstă ori vechime în muncă (sau care au obţinut dreptul la pensie pentru limită de vârstă ori vechime în muncă)  i nu sunt încadrate în c mpul muncii - pe o perioadă de p n  la 2 ani, care, la expirare, poate fi prelungită de părţi în condiţiile art. 54, alin. (2)  i ale art. 68, alin.(1)  i alin.(2), lit. a);*

g) *cu colaboratorii ştiinţifici din instituţiile de cercetare-dezvoltare, cu cadrele didactice  i rectorii instituţiilor de  nv ţ m nt superior, precum  i cu conducătorii instituţiilor de  nv ţ m nt preşcolar, primar, secundar general, special complementar, artistic, sportiv, secundar profesional, mediu de specialitate, în baza rezultatelor concursului desfăşurat în conformitate cu legislaţia în vigoare;*

h) *la alegerea, pe o perioadă determinată a salariatilor, în funcţii electivă în autorităţile publice centrale  i locale, precum  i în organele sindicale, patronale, ale altor organizaţii necomerciale  i ale societăţilor comerciale;*

i) *cu conducătorii unităţilor, adjuncţii lor şi contabilii-şefi ai unităţilor;*

j) *pentru perioada îndeplinirii de către şomeri a lucrărilor publice remunerate, în modul stabilit de Guvern;*

k) *pentru perioada îndeplinirii unei anumite lucrări;*

l) *cu lucrătorii de creaţie din artă  i cultură;*

m) *cu salariatii asociaţiilor religioase;*

n) * n alte cazuri prevăzute de legislaţia în vigoare.*

Contractul individual de muncă pe durată determinată presupune unele caracteristici specifice faţă de contractul încheiat pe durată nedeterminată. Una dintre aceste caracteristici o  nt lnim la reglementarea duratei perioadei de probă. Perioada de probă, de regulă, este stabilită de către angajator la încheierea contractului individual de

muncă în scopul verificării aptitudinilor profesionale ale salariatului. Este necesar să se specifice clauza privind aplicarea perioadei de probă expres în conținutul contractului, în caz contrar considerându-se că salariatul a fost angajat conform condițiilor generale. Conform regulii generale, se poate stabili pe o perioadă de, cel mult, 3 luni și, respectiv, de, cel mult, 6 luni – în cazul persoanelor cu funcție de răspundere, lista cărora se aprobă de către angajator cu consultarea reprezentanților salariaților. În cazul angajării muncitorilor necalificați, perioada de probă se stabilește ca excepție și nu poate depăși 15 zile calendaristice. Însă, în cadrul contractului individual pe durată determinată, observăm termene reduse ale perioadei de probă. Astfel, art. 61 din Codul Muncii al Republicii Moldova stabilește că salariații, angajați în baza contractului individual de muncă pe durată determinată, pot fi supuși unei perioade de probă, care nu va depăși:

a) 15 zile calendaristice pentru o durată a contractului individual de muncă cuprinsă între 3 și 6 luni;

b) 30 de zile calendaristice pentru o durată a contractului individual de muncă mai mare de 6 luni.

De asemenea, art. 62 al C. M. al R. M. stabilește faptul interzicerii aplicării perioadei de probă pentru persoanele angajate în baza unui contract individual de muncă cu o durată de până la 3 luni.

În ceea ce privește încetarea contractului individual de muncă pe durată determinată, acesta, la rândul său, comportă anumite particularități distincte față de contractul individual de muncă pe durată nedeterminată. Astfel, Codul Muncii al Republicii Moldova

stabilește în art. 83 că, în caz de încetare a contractului individual de muncă pe durată determinată, în legătură cu expirarea termenului său, salariatul trebuie să fie înștiințat în scris de către angajator despre acest fapt cu, cel puțin, 10 zile lucrătoare înainte. Astfel, observăm importanța preavizului în cazul dat, deoarece în caz contrar, dacă, la expirarea termenului contractului individual de muncă pe durată determinată, niciuna dintre părți nu a cerut încetarea lui și raporturile de muncă continuă de fapt, contractul se consideră prelungit pe durată nedeterminată.

Concluzii. Trebuie arătat că unii angajatori utilizează contractul individual de muncă pe durată determinată și cu scopul verificării profesionale a salariatului. Într-o perioadă de creștere a activității unității, ei încheie astfel de contracte cu salariații, care ar urma să ocupe poziții-cheie în companie, având, astfel, răgazul de a verifica dacă persoana corespunde, într-adevăr, atribuțiilor postului respectiv.

Totuși contractele încheiate pe durată determinată sunt avantajoase, în general, pentru angajator, deoarece ele încetează automat, de drept, fără să fie necesară aplicarea procedurii greoaie de concediere. Nu este necesar preavizul, nu este necesară nici măcar invocarea vreunui motiv de încetare.

Însă pentru salariat contractul individual de muncă pe durată determinată este dezavantajos, deoarece acesta, cunoscând din start termenul la care expiră acest contract, deseori apare frica pentru ceea ce va urma, adică va dori angajatorul să prelungească termenul contractului, fie, la expirare, raportul juridic de muncă dintre acești doi subiecți va înceta definitiv.

NOTE

¹ <<http://dexonline.ro/>>

² <<http://ro.wikipedia.org/wiki/Munc%C4%83>>

³ Codul Muncii adoptat prin Legea nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003

⁴ Macovei Ovidiu, *Conținutul contractului individual de muncă*. București: Editura Lumina Lex, 2004, p. 126.

BIBLIOGRAFIE**C r i de specialitate**

1. Macovei Ovidiu, *Con inutul contractului individual de muncă*. București: Editura Lumina Lex, 2004, p. 126.

Legisla ie

2. Codul Muncii adoptat prin Legea nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.

Alte surse

3. <<http://ro.wikipedia.org/wiki/Munc%C4%83>>

4. <<http://dexonline.ro/>>

Prezentat: 02 octombrie 2012.

E-mail: catedradreptulmuncii@mail.ru
vitusea@yahoo.com

Managementul utilizării resurselor funciare în economia mondială

Ion BARBAROȘ,
master în management

SUMMARY

The article demonstrates the use of land resources in different countries and their management. This article analyzes some directions for the improvement of land management resources in global economy.

Key words: land resources, state management, land rent, cadaster.

Cuvântul „resurse” își are originea în limba franceză, de la cuvântul *ressources*, care include următoarele sensuri: mijloace, stocuri, posibilități, surse. [4, p. 442]

Tipurile principale de resurse includ:

- materiale (mijloace și obiecte de muncă);
- financiare;
- umane (populația aptă de muncă);
- naturale (resurse minerale, pământ, apă);
- energetice (combustibil, energie electrică);
- economice (mijloace de asigurare a producției) ș. a. [5, p. 333]

În prezentul articol vor fi examinate resursele funciare. Resursele funciare sau pământul reprezintă cea mai mare parte a averii naționale și aparține poporului care îl prelucrează. Este folosit în toate ramurile economiei naționale. Folosirea lui efectivă constituie condiția de bază a dezvoltării agriculturii. În agricultură, resursele funciare îndeplinesc două funcții:

a) este *mijloc de producție*, cu ajutorul căruia omul influențează asupra culturilor agricole;

b) este un *obiect de muncă*, asupra căruia omul influențează în procesul de producție.

Gestionarea resurselor funciare cuprinde un spectru larg de relații publice: sociale, economice, juridice, ecologice și alte tipuri de gestionare. Din această cauză gestionarea resurselor funciare reprezintă o acțiune sistematică, conștientă și strict direcționată a statului și a societății cu privire la relațiile

funciare. Această acțiune se bazează pe cunoașterea legităților economice în scopul asigurării funcționării resurselor funciare ale țării într-un mod rațional și eficient. Prin utilizare eficientă a pământului se subînțelege cel mai eficient mod (din punctul de vedere al asigurării necesităților statului și ale societății) de utilizare a pământului, ținând cont de condițiile naturale, economice, sociale și politice concrete în conformitate cu principiile existente ale interacțiunii societății cu natura.

În cadrul interacțiunii societate-natură se pot evidenția următoarele aspecte ale folosirii raționale a resurselor funciare:

- natural-biologic, legat de studierea funcționării pământului ca o componentă a complexului natural și mediu ambiant pentru floră și faună;

- social-economic, ce reflectă influența proceselor sociale și a politicii de stat asupra utilizării pământului, relațiilor publice de producție, ce formează partea economică a utilizării pământului ca resursă;

- tehnologică, legată de studierea acțiunii tehnice asupra pământului, tehnologia folosirii acesteia, legătura dintre folosirea rațională a resurselor funciare și progresul tehnico-științific;

- de drept sau juridic, legat de studierea importanței activității legale a statului în organizarea și punerea în aplicare a utilizării raționale a resurselor funciare.

Pornind de la aceste aspecte, gestionarea resurselor funciare reprezintă un sistem complex și organizat. Acesta cuprinde mai

multe metode  i mijloace, fiind obiectul de studiu al diverselor  tiin e, incluzând mai multe aspecte, cum ar fi:

- politic, ce asigură executarea obiectivelor social-politice, economice  i ecologice ale statului privind folosirea ra ional  a resurselor funciare;

- administrativ - de conducere, legat de formarea sistemului organelor de control municipale  i generale de stat ale resurselor funciare, distingerea competenței acestora, organizarea executării funcțiilor convenite de comun acord;

- de drept, ce asigură folosirea ra ional   i protecția pământului în baza normelor legale, stipulate în legislație;

-  tiin ific, legat de dezvoltarea recomandărilor științific argumentate cu privire la administrarea resurselor funciare, lu nd în considerare realizările progresului tehnico-științific;

- economic, ce determină condi iile folosirii eficiente a resurselor funciare;

- de implementare, legat de dezvoltarea  i realizarea p rghiilor economice  i sociale, a stimulentelelor  i activităţilor privind utilizarea ra ional   i protecția resurselor funciare.

Din această cauză, administrarea resurselor funciare este rezultatul unei combina ii dintre factorii obiectivi  i subiectivi. [3, p. 34-35]

Resursele funciare reprezintă nu numai bază teritorială, spa ial   i naturală de amplasare a etnicului unei societăţi, dar  i un obiect de conducere ecologic  i economic. Dezvoltarea actuală a economiei mondiale demonstrează că, în condi iile moderne, economia reglementată de piață necesită

o administrare de stat a resurselor funciare, care va asigura respectarea legisla iei funciare  i civile în asociere cu independen a economică a subiecților de utilizare a pământului.

La caracteristicile de bază ale resurselor funciare de stat, în afară de suprafa  , se atribuie densitatea populației pe unitate de suprafa    i familiaritatea ei, precum  i existența resurselor minerale naturale.

Clasificarea resurselor funciare este determinată de următoarele categorii de p m nturi:

a) resursele funciare ale întreprinderilor agricole, organizațiilor, precum  i ale cetăţenilor, adică teritoriile, utilizate, în primul r nd, pentru necesităţile agriculturii.  n ultimii ani, sunt evidențiate  i p m nturile din componența gospodăriilor de fermieri  . a. O atenție deosebită se acordă terenurilor agricole, care includ: terenuri arabile, grădini, livezi, planta ii de vi   de vie, f ne e  i păşuni;

b) fondul funciar forestier include teritoriile, acoperite de păduri sau fără vegeta ie, însă destinate restabilirii pădurilor;

c) fondul funciar acvatic cuprinde teritoriile ocupate de lacuri, ghe ari, mla tini (cu excep ia zonelor de tundră), construcții hidrotehnice, precum  i p m nturile, selectate pentru bazine hidrografice, magistrale  i colectoare;

d) fonduri funciare, aflate în gestionarea administra iilor municipale, orăşeneşti  i rurale, precum  i teritoriile ce se află în limita hotarelor localităţilor, dar  i terenurile transmise spre gestionare administrației raionale;

e) terenurile industriei, transporturilor  i altor destina ii, ce includ teritorii, acordate

Tabelul 1. Repartizarea fondului funciar al Republicii Moldova pe categorii în anul 2011

<i>Categorie de teren</i>	<i>Suprafa�a, km²</i>	<i>Pondere, %</i>
Teren arabil	17 938	53%
Culturi cerealiere	4 738	14%
P�şuni	4 400	13%
Păduri �i teren forestier	3 046	9%
Altele	3 723	11%
Total fond funciar	33 845	100%

Sursa. Elaborat de către autor în baza datelor Recensământului agricol.

pentru întreprinderi, asociații și diverse organizații pentru realizarea obiectivelor speciale (producție industrială, transporturi, telecomunicații etc.);

f) terenurile pentru protecția mediului ambiant includ teritorii cu diverse obiective și complexuri protejate de stat, ce au importanță științifică, estetică, recreativă și curativă;

g) fondurile funciare de rezervă reprezintă terenurile, care nu sunt transmise în proprietate, gestionare, folosire sau arendă pentru persoane fizice și juridice, precum și terenurile, dreptul de proprietate, gestionare sau utilizare al cărora a expirat în conformitate cu legislația în vigoare. [4, p. 81-94]

În baza datelor din tabelul 1 se poate evidenția următorul fapt: în anul 2011, în Republica Moldova cota majoră din fondul funciar global al țării o constituie terenul arabil, constituind 53% sau 17 938 km², iar cea mai mică pondere o dețin pădurile și terenul forestier, constituind doar 3 046 km² sau 9% din total.

Factorii principali, care afectează în prezent dezvoltarea agriculturii Moldovei, sunt:

1. Efectele apărute în rezultatul destrămării fostei Uniuni Sovietice, haosul economic și, în special, cel din sectorul bancar de la mijlocul anilor '90, precum și schimbarea completă a structurilor de comercializare și marketing ale fostei U.R.S.S.

Fiind o țară care se află la intersecția dintre Est și Vest, Moldova a avut și, de fapt, continuă să dispună de avantaje față de alte țări. Aceste avantaje derivă din accesul țării noastre la piețele agricole ale C.S.I., caracterizate printr-o creștere rapidă.

2. Producția agricolă din Moldova a suferit un declin dramatic la finele anilor '80 și în anii '90 ai secolului trecut. Acest declin a afectat toate sectoarele de producție, iar exporturile au scăzut cu peste 50% comparativ cu anul 1985. Totuși perioada de postprivatizare, care a început în 2000, s-a caracterizat printr-o creștere mică, dar semnificativă a producției, cu un spor de la 3% până la 7% anual. Deși modestă în comparație cu potențialul agriculturii Moldovei, această creștere a fost una foarte încurajatoare pentru dezvoltarea ulterioară a ramurii.

3. Pentru a valorifica întregul potențial al agriculturii Moldovei și a atinge o productivitate înaltă, este necesară abordarea unui șir de probleme:

a) reînnoirea plantațiilor de vii și livezi prin plantarea soiurilor noi și aplicarea unor tehnologii avansate;

b) restabilirea sistemelor de irigare moderne eficiente, dezvoltarea tehnologiilor de producere a răsadului pentru dezvoltarea legumiculturii;

c) modernizarea industriei de prelucrare a produselor agricole și a industriei alimentare, inclusiv a depozitelor frigorifice de păstrare, sporirea capacității lor de păstrare.

4. Moldova a reușit să privatizeze majoritatea bunurilor sale agricole, inclusiv terenurile agricole, dar totuși creșterea economică a țării este condiționată de trei factori:

a) încurajarea fluxului stabil de investiții de capital în sectorul agricol atât interne, cât și externe. Acest proces abia a început și nici pe departe nu este suficient pentru a satisface potențialul de creștere a agriculturii Moldovei;

Tabelul 2. Dinamica volumului producției agricole în Republica Moldova (anii 2001-2011)

Indici	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
față de 2000, %	106,4	110,1	95,2	115,8	116,0	114,7	88,2	116,5	105,3	113,6	118,7
față de anul precedent	106,4	103,4	86,4	115,8	100,8	98,9	76,9	132,1	90,4	107,9	104,6

b) adoptarea politicilor guvernamentale sănătoase pentru atragerea investițiilor în sectorul agrar  i con tientizarea de către autorit tile guvernamentale a inadmisibilit ii impunerii restric iilor privind activitatea producătorilor, prelucr torilor sau exportatorilor de produse;

c) restabilirea legăturilor puternice de piața cu  rile C.S.I., în special cu piața Rusiei, la moment caracterizată prin cea mai înaltă cre tere din lume. [2, p. 154]

După cum am menționat anterior, produc ia agricolă are un rol important în economia ării. Din această cauză, vom începe analiza sectorului agrar al Republicii Moldova cu examinarea dinamicii volumului producției agricole pentru o perioadă de 11 ani.

Datele tabelului 2 ne demonstrează următoarele: volumul producției agricole al Republicii Moldova în perioada anilor 2001-2011 a cunoscut o dinamică neuniformă.  n cazul indicilor calcula i în cotă procentuală fața de datele anului 2000, cota a atins valoarea maximă în anul 2011, constituind 118,7 puncte procentuale, iar valoarea minimă în anul 2007 fiind doar 88,2 %. Analiz nd volumul producției globale în mărime procentuală fața de valoarea anului

precedent, se observă că punctul maxim al dinamicii producției a fost atins în anul 2008, constituind 132,1 puncte procentuale, iar pragul minim a fost de 76,9%, ob inut în anul 2007.

Derularea efectivă a procesului de tranziție la economia de piața prin schimbarea propriet ii de stat cu cea privată depinde, în mare măsură, de modalitatea privatizării utilizate.

Studierea diversit tii formelor  i obiectivelor propuse spre rezolvare de acest fenomen ne va permite să apreciem mai adecvat aportul  i aspectele economice  i sociale în rezolvarea problemelor apărute în perioada de tranziție la economia de piața.

 n urma analizei datelor din tabelul 3, poate fi constatat faptul că într-o perioadă de 10 ani (anii 2002-2011)  n Republica Moldova a fost înregistrată o tendin a nesemnificativă de mic orare a suprafe ei terenurilor agricole aflate în proprietate publică (de la 27,28% p n  la 26,21%)  n favoarea terenurilor din sectorul privat (de la 72,7% p n  la 73,79).  n acest mod, suprafa a totală a terenurilor agricole aflate în proprietate publică constituie mai pu in de o treime din suprafa a totală.

Tabelul 3. Dinamica suprafețelor agricole după forma de proprietate în Republica Moldova (anii 2002-2011)

Anii, la 01.01	Toate formele de proprietate, mii ha	publică		privată	
		mii ha	%	mii ha	%
2002	2 538,7	692,7	27,28	1 846,0	72,72
2003	2 533,8	692,0	27,31	1 841,8	72,69
2004	2 528,3	684,5	27,07	1 843,8	72,93
2005	2 521,6	678,8	26,92	1 842,8	73,08
2006	2 518,2	674,9	26,80	1 843,3	73,20
2007	2 511,8	667,3	26,57	1 844,5	73,43
2008	2 506,2	664,0	26,49	1 842,2	73,51
2009	2 503,6	660,5	26,38	1 843,1	73,62
2010	2 501,1	657,1	26,27	1 844,0	73,73
2011	2 498,3	654,7	26,21	1 834,6	73,79

Analizând datele din tabelul 4, se observă că din suprafața terenului agricol, cea mai mare cotă o deține terenul arabil, ce constituie circa 72% în toată perioada anilor 2009-2011. În această perioadă, majori-

tatea indicatorilor au cunoscut o dinamică negativă, în același timp au sporit suprafețele de pârloagă, de la 23 mii ha în anul 2009 până la 34,2 mii ha în 2011, adică de la 0,92% la 1,37%.

Tabelul 4. Structura fondului funciar după modul de folosință în Republica Moldova pentru anii 2009-2011

Tipuri de terenuri	Suprafața, mii ha			Structura, %		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Terenuri agricole, dintre care:	2 503,6	2 501,1	2 498,3	100	100	100
- teren arabil	1 820,5	1 816,7	1 812,7	72,71	72,74	72,56
- plantații multianuale, dintre care:	303,0	301,0	298,8	12,10	12,03	11,96
- livezi	133,5	132,5	133,3	5,33	5,30	5,34
- vii	155,7	153,5	149,6	6,22	6,14	5,99
- pășuni	354,7	352,1	350,4	14,17	14,08	14,02
- fânețe	2,4	2,2	2,2	0,09	0,08	0,09
- pârloagă	23,0	29,1	34,2	0,92	1,16	1,37

Sursa. Elaborat de către autor în baza datelor Anuarului Statistic al Republicii Moldova pentru anul 2011.

Concluzii. Resursele funciare reprezentă nu numai bază teritorială, spațială și naturală de amplasare a etnosului unei societăți, dar și un obiect de conducere complex social, ecologic și economic. Dezvoltarea actuală a economiei mondiale demonstrează că, în condițiile moderne, economia reglementată de piață necesită o administrare de stat a resurselor funciare,

care va asigura respectarea legislației funciare și civile în asociere cu independența economică a subiecților de utilizare a pământului.

Utilizarea experienței țărilor cu economie dezvoltată poate oferi un ajutor substanțial în formarea și dezvoltarea relațiilor funciare în Republica Moldova la realizarea reformelor economice.

BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul Statistic al Republicii Moldova pentru anul 2010. Chișinău: Editura „Statistica”, 2011, 564 p.
2. Bejan Il., *Utilizarea terenurilor în Republica Moldova*. Chișinău: A.S.E.M., 2010, 165 p.
3. Ioniță I., Blidaru Gh., *Eficiența investițiilor în agricultură*. București: Editura „Ceres”, 1999, 240 p.
4. Словарь иностранных слов. Москва: «Русский язык», 1989, 624 стр.
5. Кураков Л. П., *Словарь-справочник по экономике*. Москва: Гелиос АРВ, 1999, 464 с.

Prezentat: 12 noiembrie 2012.

E-mail: barbarosie@gmail.com

Inițiativa Europa de Sud-Est electronică (eESE): angajamente asumate  i bune practici pentru definirea noului document de politici „Moldova electronică”

Andrei GRUIA,
*doctorand, Academia de Administrare Public 
de pe l ng  Preşedintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The main objective of the Initiative eSEE is integration of the region into the European and global economy based on knowledge and new technologies by providing practical support in promoting modern and balanced policies in information technology and telecommunications (IT&T). However, the actions promoted by eSEE initiative fully meet the needs of modernization and expectations of European integration of the countries of South Eastern Europe. It is these aspects that have been devoted to discussions at this meeting important for the development of information technology and telecommunications sector, according to current European standards and trends.

Prima etap  de colaborare  n formatul eESE a  rilor din regiune cu institu iile europene specializate în dezvoltarea societăţii informaționale (S.I.)  ntru implementarea prevederilor Agendei eESE (2003-2007) s-a soldat cu realizarea în anul 2008 a unor progrese semnificative pe următoarele patru direc ii de bază:

- **consolidarea capacităţilor administrative pentru dezvoltarea S.I.:** stabilirea instituției de nivel guvernamental pentru dezvoltarea ramurii tehnologii informaționale  i de telecomunica ii, a instituției naționale de reglementare  i a autorităţii naționale de certificare a cheilor publice /semnăturii digitale, a centrului național de protecție a datelor cu caracter personal  i a altor instituții, create ulterior;

- **formarea cadrului legislativ  i normativ necesar pentru dezvoltarea ramurii:** strategie națională de dezvoltare a S.I., adoptarea unui set de legi conforme cu normele europene privind comunica iile electronice; protecția datelor personale; documentul electronic; semnătura digitală;

comer ul electronic; combaterea infrac iunii informatice etc.;

- **promovarea principiilor S.I. pentru dezvoltare:** realizarea unui mecanism național eficient de finan are și executare a planurilor naționale de dezvoltare a S.I.; analiza business-proceselor interne  i utilizarea noilor posibilităţi oferite de IT&T pentru reformarea  i modernizarea administrației publice; lansarea unor proiecte naționale de instruire voca ional  în domeniul IT&T  i, în primul r nd, a funcționarilor publici; utilizarea procedurilor europene de colectare a datelor  i monitorizare a procesului de dezvoltare a ramurii IT&T; dezvoltarea programelor naționale de eGuvernare cu crearea  i gestionarea resurselor informaționale de stat, oferirea serviciilor electronice, prezența autorităţilor publice în spațiul virtual, dezvoltarea eDemocra iei  i eParticip rii; dezvoltarea sistemelor informaționale pentru educa ie  i conectarea institu iilor de  nv ţam nt la rețeaua globală; facilitarea accesului larg la noile tehnologii informaționale  i dezvoltarea infrastructurii comunicațiilor electronice;

- stabilirea unui cadru propice de colaborare regională în domeniul dezvoltării S.I.:

schimb de experiență multilaterală privind dezvoltarea ramurii și participarea la evenimentele regionale IT&T; beneficierea de pe urma suportului acordat regiunii în vederea dezvoltării S.I. prin recomandările și consultanța donatorilor: Comisia Europeană, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.), Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (U.S.A.I.D.) etc.

Republica Moldova a beneficiat întru totul de posibilitățile oferite de acest cadru de colaborare, s-a orientat spre realizarea acestei foi de parcurs la o etapă incipientă și a fost în apreciată permanență printre țările ce au realizat obiectivele stabilite de către Agenda *eESE*.

Din considerentele că atât din punct de vedere politic, cât și al impactului practic asupra dezvoltării domeniului IT&T din regiune, cooperarea în formatul Inițiativei Europa de Sud-Est electronică a fost recunoscută ca una dintre cele mai de succes activități ale Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, țările-membre au decis asupra continuării acestei activități cu suportul instituțiilor europene și al U.N.D.P.

În vederea asigurării continuității în acest format de cooperare, țările implicate în procesul de cooperare *eESE* au elaborat și au adoptat la 29 octombrie 2007, la Sarajevo, în cadrul Reuniunii ministeriale a Inițiativei, Agenda *eESE PLUS* (2008-2012).

Agenda *eESE PLUS* a stabilit trei seturi de măsuri prioritare pentru dezvoltarea de mai departe a sectorului IT&T în regiune într-o manieră europeană, aceste obiective fiind divizate, la rândul lor, în subcategorii, după cum urmează:

1. Edificarea spațiului informațional unic Sud-Est European:

- dezvoltarea rețelelor cu bandă largă și a serviciilor de securitate;
- dezvoltarea și accesibilitatea unor resurse informaționale bogate prin transferarea lor din format convențional;
- interoperabilitatea sistemelor și resurselor în conformitate cu Cadrul European de

Interoperabilitate (European Interoperability Framework);

- armonizarea cu normele europene a cadrului normativ din domeniul Societate Informațională și Media;

- managementul național/regional de identificare electronică.

2. Promovarea politicii de inovații și investiții în cercetarea și educația IT&T:

- computere și acces la Internet în toate instituțiile de învățământ;

- programe de instruire pentru formarea deprinderilor IT&T;

- instituirea cursurilor vocaționale de instruire IT&T;

- includerea cercetărilor IT&T printre prioritățile naționale de cercetare;

- aprofundarea dezvoltării rețelelor naționale academice și de cercetare cu interconectarea lor la nivel regional.

3. Dezvoltarea societății informaționale inclusive (pentru toți):

- acces la tehnologii și oportunități egale;
- servicii publice electronice și *eGuvernanre*;

- promovarea dezvoltării *eAfacerilor*;
- librării digitale și patrimoniu cultural digitalizat;

- *eParticipare* și *eDemocrație* ș. a.

Este necesar de remarcat, că aceste obiective sunt definite în corespundere cu obiectivele agendei europene de dezvoltare a S.I. „**i2010 - o societate informațională pentru dezvoltare și angajare**”. Realizarea lor permite aderarea țărilor-membre ale Inițiativei *eESE* la un set de obiective valabil pentru realizarea integrării europene (sectoriale) a țărilor-membre ale *eESE* în spațiul informațional unic european.

La etapa de față, în lipsa unui document strategic de politici, armonizat cu cadrul european de politici în domeniul dezvoltării Societății Informaționale, realizarea obiectivelor enumerate mai sus de către Republica Moldova este incompletă și dezorganizată. Acest document are caracter de angajament regional pentru țara noastră, iar neîndeplinirea lui va restricționa realizarea obiectivului de integrare europeană a Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Rezolu ia 1244 a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, 1999.
2. „i2010 – o societate informațională europeană pentru dezvoltare  i angajare,” comunica-re din partea Comisiei pentru Consiliu, Parlamentul European, Comitetul European Econo-mic  i Social  i Comitetul Regiunilor, Bruxelles, 06 ianuarie 2005.
3. Avizul Comitetului Regiunilor privind dividendul digital, sursă de beneficii sociale  i cre tere economică,  i un parteneriat public-privat pentru internetul viitorului, 2010/C 232/08.
4. Convenția C.E.D.A.W. privitor la egalitatea genurilor adoptată în 1979 de către Aduna-rea Generală a Națiunilor Unite; Platforma Beijing pentru Acțiune semnată în 1995 de către 189 de guverne.
5. Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European  i a Consiliului, din 07 martie 2002, cu privire la serviciul universal  i drepturile utilizatorilor la re elele electronice de comunicații  i servicii (Directiva Serviciului Universal).
6. Concluziile Ministeriale semnate de către mini trii T.I.C. ai statelor-membre ale Ini iativei eESE  i Misiunea O.N.U. interimară de administrare în Kosovo, din numele Kosovo, conform U.N.S.C.R. 1244 la Conferința regională ministerială privitor la societatea informațională, care a avut loc la 01 iulie 2005 în Thessaloniki, Grecia sub patronajul Ministerului Transportului  i Comunicațiilor al Greciei, Pactului de Stabilitate a E.S.E., U.N.E.C.E., P.N.U.D.  i Academia I.N.A.
7. Agenda eESE pentru dezvoltarea societății informaționale – un efort de cooperare pen-tru punerea în aplicare a societății informaționale în Sud-Estul Europei.
8. Agenda eESE+ pentru dezvoltarea societății informaționale în Sud-Estul Europei, 2007-2012.

Prezentat: 16 noiembrie 2012.

E-mail: andrei.gruia@border.gov.md

Aspecte sociologice ale traficului rutier

Gheorghe BOTNARIUC,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
 de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The sociological aspects of road traffic are determined as a complex and permanent system, consisting of pedestrians, trucks and vehicles, which generates a set of legal and social relations in the process of their movement on public roads and landscaped areas, managed by public authorities.

Una dintre caracteristicile principale ale societății moderne o constituie nivelul înalt de motorizare și folosire pe larg a diferitelor tipuri de transport rutier pentru a realiza diverse activități necesare societății. Numărul sporit de accidente determinate de circulația intensivă a vehiculelor constituie o consecință a caracteristicii nominalizate.

Numărul mare de accidente rutiere ne determină să constatăm că există probleme care afectează siguranța circulației rutiere și anume – pierderile sociale și economice plasează această problemă la un nivel cu problemele ecologice. Astfel, societatea se confruntă cu o catastrofă tehnogenă specifică. Din cauza că acest fenomen a evoluat în timp și spațiu, efectele lui nu determină o reacție adecvată din partea autorităților publice. Deseori, accidentele de circulație rutieră sunt tratate ca fenomene determinate de unele cauze accidentale care se reduc la comportamente antisociale ale conducătorilor de vehicule sau pietonilor.

Pentru realizarea unor măsuri efective, care ar contribui la garantarea siguranței traficului rutier, este necesar de a identifica și cerceta cauzele situației create. În acest context, savanții G. I. Klinkovștein și M. B. Afanasiev consideră că una dintre aceste cauze o constituie lipsa studiilor și a cercetărilor științifice, care ar lămurii toate procesele și factorii care conduc la producerea accidentelor rutiere.

Termenul *circulație rutieră* a fost introdus în practica internațională prin adoptarea în anul 1949 în cadrul Organizației Națiunilor Unite (O.N.U.) a *Convenției privind traficul*

rutier și procesul-verbal cu privire la indicatoarele și semnalele rutiere. Convenția avea ca scop primordial dezvoltarea traficului rutier și siguranței acestuia în toate țările lumii. La Convenția din 1949 a aderat, practic, majoritatea țărilor dezvoltate ale lumii, inclusiv Republica Moldova, care, la timpul respectiv, se afla în cadrul Uniunii Sovietice, fapt ce a contribuit la unificarea actelor naționale ale acestora privind regulile de circulație. Termenul de *circulație rutieră* a fost recunoscut oficial în Uniunea Sovietică în anul 1971, la inițiativa Inspecției Auto de Stat, cu permisiunea Comitetului pentru Terminologia Tehnico-științifică a Academiei de Științe a U.R.S.S., substituind sintagmele de *circulație stradală, circulație pe străzile orașelor și pe drumuri pentru automobile sau circulație în orașe, în alte localități și pe drumurile pentru automobile*, care erau folosite în toate actele normative.¹

Natura sociotehnică complexă a traficului rutier determină percepția diferită a acestuia ca obiect al administrării. Acest lucru este ilustrat în mod clar în literatura de specialitate prin definițiile conceptului de *trafic rutier*. La baza diferențelor de tratare se află coraportul dintre elementele tehnice și sociale, caracteristice procesului nominalizat. Potrivit acestui criteriu, abordările condiționate pot fi clasificate în trei grupe.

Prima grupă cuprinde definițiile în care predomină interpretarea mecanică. Traficul rutier este format din deplasarea vehiculelor și fluxurile de transport, fiind rezultatul unei interacțiuni complexe (conducător – vehicul – drum – mediu).²

O abordare similară, deși cu specific social, se conține în definiția propusă de către savanții G. I. Klinkovștein și M. B. Afanasiev care explică acest proces în felul următor: circulația rutieră constituie un sistem dinamic complicat, compus din circulația pietonilor și a diferitelor tipuri de mijloace de transport mecanic sau nemecanic.³

A doua grupă cuprinde definițiile, auto-rii căroră, de asemenea, abordează aspectul mecanic, dar, totodată, consideră necesar să specifice și unele elemente sociale făcând referință la reglementarea juridică a traficului rutier. Prin urmare, V. V. Lukianov consideră ca circulația rutieră constituie un proces de deplasare a mijloacelor de transport pe drumuri, în care acțiunile șoferilor și a pietonilor sunt dirijate de anumite reguli.⁴ Este necesar de accentuat că Lukianov leagă apariția și existența traficului rutier de apariția necesității și posibilității umane de a se deplasa și a transporta pasageri și bunuri cu ajutorul vehiculelor, însă nu a considerat această legătură ca un element semnificativ al traficului rutier, precum a remarcat I. K. Șahrimanian că circulația rutieră actuală constituie deplasarea oamenilor și a încărcăturilor cu ajutorul mijloacelor de transport mecanice, precum și cu alte tipuri de mijloace de transport, în conformitate cu anumite norme speciale de drept, administrate de autoritățile publice, în condițiile unui pericol real care ar împiedica realizarea acestui proces.⁵ Această definiție include astfel de elemente ca:

- scopul bine determinat de transportare a oamenilor și a încărcăturilor;
- apariția unui pericol real sau a circumstanțelor care periclitează traficul rutier.

Totuși, în mare parte, această grupă are la bază interpretarea mecanică.

Grupa a treia conține studii care abordează diferit conceptul de trafic rutier prin evidențierea activității umane ca element de bază în acest proces. În acest sens, savantul R. I. Denisov a cercetat acest termen în calitate de obiect al reglementării juridice și l-a definit ca o totalitate de relații sociale ce apar în legătură cu necesitatea transportării pasagerilor, a încărcăturilor și pregătirii pentru acest proces.⁶ În această definiție observăm un șir de circumstanțe care pot influen-

ța acțiunile persoanelor aflate în rolul social de participanți la circulația rutieră.

V. N. Ivanov și V. N. Sîtnik menționează că „*circulația rutieră, care se transformă în funcție de gradul de motorizare, a căpătat funcția de deservire a ciclurilor sociale de producție în societate, care are un rol important și capătă proprietățile unui sector independent în economie*”. Ei au mai propus asigurarea eficacității sociale, economice și tehnice în calitate de criteriu general al funcționării circulației rutiere în loc de garantarea siguranței circulației rutiere.⁷ Însă o astfel de abordare nu a fost justificată în practică.

V. I. Konopleanko ne propune, în cartea sa despre influența transportului asupra tuturor sferelor sociale, să acceptăm circulația rutieră ca un sistem dinamic greoi, format dintr-o interacțiune a fluxurilor de transport și pietoni, care are la bază patru elemente constitutive: om, vehicul, drum, mediu.⁸

Necesitatea, fără satisfacerea căreia este imposibilă viața socială, economică, precum și deservirea subiecților prin intermediul circulației rutiere, constă în deplasarea în spațiu a persoanelor și produselor muncii acestora. Ea constituie o parte integrantă a producerii de materiale, domeniilor socioculturale și administrativ-politice, deservirii populației. Aceasta este real și firesc deoarece spațiul și timpul sunt forme de bază ale existenței materiei, inclusiv a componentei sociale a ei.⁹

Conștientizate de societate, clase sociale, grupuri, indivizi, necesitățile reprezintă interesele acestora.¹⁰ Necesitatea în transportare se transformă, în mod conștient, dintr-un interes simplu într-o varietate de interese. Pentru unele grupe sociale interesul constă în obținerea bunurilor materiale, pentru alții – atingerea confortului social și posibilitatea de autoafirmare. Satisfacerea necesității de transportare, adică de deplasare în spațiu a vehiculelor, persoanelor și produselor activității acestora are caracteristica sa calitativă. Calitatea de bază pentru satisfacerea necesităților de transportare este timpul consumat pentru deplasare. Timpul constituie principala certitudine care distinge procesul deplasării în spațiu de alte procese. Deoarece este un mijloc de satisfacere a necesităților societății privind deplasarea persoanelor și

încărcăturilor, ca și necesitățile, timpul are o caracteristică importantă: caracter dinamic, variabilitate, dezvoltarea în baza nivelului mai înalt atins de altcineva.¹¹

Participând la circulația rutieră, persoana continuă să întrețină relații cu structurile sociale, funcționarea cărora au determinat-o la această participare. Din acest motiv, fiecare participant la circulația rutieră este purtător de multiple interese care pot fi satisfăcute inclusiv prin participarea la traficul rutier. Interesele pot fi diverse, însă, deseori, unul dintre ele devine determinant. Acesta constă în reducerea timpului necesar pentru circulație. Intenția de a economisi timpul de aflare în trafic poate avea diferite dimensiuni sociale, dar, indiferent de specificul motivului, realizarea acestui interes se reduce la tendința de deplasare cu viteză sporită pe un teritoriu restrâns cu utilizarea la maximum a capacităților vehiculelor.

Obiectivitatea reducerii timpului necesar pentru deplasare în spațiu a condiționat utilizarea, încă la etapele inițiale de existență a umanității, a vehiculelor și apariția procesului numit actualmente circulație rutieră.

Necesitatea este o formă a contradicției dintre activitatea societății sau persoanei care acționează cu scopul de a înlătura un neajuns.¹² Astfel de „neajuns” al omului îl constituie posibilitățile fizice reduse pentru a satisface cerințele de transportare.

Combinățiile unor astfel de factori, cum ar fi siguranța vehiculelor, condițiile rutiere, nivelul de pregătire și organizare a participanților la trafic, în marea majoritate a situațiilor rutiere, sunt de așa natură încât, pentru prevenirea accidentelor, impun reducerea vitezei, comparativ cu cea maximă posibilă, mărirea distanței dintre vehicule, obținând, prin urmare, cheltuieli sporite de timp. Posibilitatea satisfacerii intereselor de economisire a timpului este limitată de necesitatea ocrotirii vieții, sănătății, libertății, proprietății.

Circulația vehiculelor cu orice viteză este potențial periculoasă, deoarece conflictul de interese și probabilitatea nesoluționării acestuia există permanent în timpul participării la trafic.

Prin urmare, participarea la circulația ru-

tieră este o activitate în condiții de risc permanent, gradul căruia crește pe măsura realizării interesului de minimalizare a timpului.

În legislația autohtonă întâlnim noțiunea de *trafic rutier* în Legea nr. 131-XVI din 07 iunie 2007 privind siguranța traficului rutier (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106, art. 443), în care este menționat ca un „sistem dinamic complex, constituit din pietoni și vehicule, care generează un ansamblu de relații juridico-sociale în procesul deplasării acestora pe drumuri publice în condiții stabilite.” Considerăm că această definiție este vagă și evazivă, ceea ce nu permite de a trata sub toate aspectele esența siguranței traficului rutier și garantarea acesteia, creând dificultăți la identificarea tuturor domeniilor care au un rol important în administrarea sistemului de siguranță rutieră.

Astfel, reieșind din analiza opiniilor prezentate anterior, ajungem la concluzia că *traficul rutier reprezintă un sistem dinamic complex, constituit din pietoni și vehicule, care generează un ansamblu de relații sociale în procesul de satisfacere a nevoilor cetățenilor și ale statului privind deplasarea persoanelor, transportarea pasagerilor și bunurilor pe drumuri publice, în condiții de risc permanent legate de apariția situațiilor de deplasare necontrolată a vehiculelor.*

Această definiție reflectă caracterul sociotehnic al traficului rutier, care indică clar esența unității dialectice și incoerența nevoilor de bază satisfăcute cu ajutorul acestuia și, totodată, permite conturarea obiectivului acțiunilor de control asupra procesului în cauză – crearea condițiilor pentru participanții la trafic, axate pe minimalizarea riscului apariției situațiilor de deplasare necontrolată a vehiculelor și a volumului pierderilor în procesul circulației în spațiu a persoanelor și a bunurilor.

Potrivit statisticilor oficiale ale Direcției Poliției Rutiere, în Republica Moldova, din vina conducătorilor de vehicule, se produc peste 80% din numărul total de accidente înregistrate anual, pe când acest indiciu, în spațiul european, nu depășește cifra de 60%. Pietonii se fac vinovați de circa 11% din numărul total de accidente, iar restul accidentelor se produc din cauza condițiilor rutiere nesatisfăcătoare.

Condițiile, impactul cărora, prin prisma necesităților și intereselor vitale, determină comportamentul persoanelor la trafic, sunt numeroase. Ele includ factori socioeconomi, juridico-organizaționali, tehnici, socio-psihologici și de altă natură. Totodată, necesitățile și interesele participanților la trafic se află într-o contradicție dialectică, soluționarea căreia ține de schimbarea condițiilor în care ele s-au format. Această circumstanță a dat posibilitatea de a stabili ca obiectiv de sporire a gradului de siguranță îmbunătățirea condițiilor pentru participanții la trafic.

Comportamentul în condiții de siguranță rutieră se caracterizează nu prin lipsa accidentelor rutiere, dar a pericolelor naturale și a acțiunilor care conduc la producerea acestora. Aspirația de economisire a timpului – motivul principal pentru majoritatea delinvenților din traficul rutier în cazurile de nerespectare a cerințelor privind regimurile de

circulație, fapt pentru care, ulterior, plătesc material, cu libertatea, sănătatea și viața.

Legislația națională în vigoare în domeniul traficului rutier obligă participanții la trafic să rezolve conflictul „timp-siguranță” în favoarea ultimei.

Conchidem că, autoritățile publice abilitate în domeniul circulației și siguranței rutiere, concomitent cu realizarea măsurilor orientate spre îmbunătățirea condițiilor pentru participanții la trafic, necesită să acorde permanent o atenție sporită controlului asupra respectării necondiționate de către toți participanții la trafic a exigențelor Regulamentului circulației rutiere, precum și a principiului inevitabilității răspunderii pentru abaterea comisă.

Astfel, vor fi create condiții pentru reducerea riscurilor în trafic și, prin urmare, a numărului tragediilor rutiere și gravității consecințelor acestora.

NOTE

1. Лукьянов В. В., *Безопасность дорожного движения*. - М.: ВНИИ БД МВД СССР, 1974. - с. 9.
2. Васильев А. П., Фримштейн М. И., *Управление движением на автомобильных дорогах*. - М.: Транспорт, 1979. - с. 5.
3. Клинковштейн Г. И., Афанасьев М. Б., *Организация дорожного движения*. - М.: Транспорт, 1992. - с. 9.
4. Лукьянов В. В., *Безопасность дорожного движения*. - М.: Транспорт, 1983. - с. 15.
5. Шахриманьян И. К., *Безопасность дорожного движения*. - М.: Акад. МВД СССР, 1979. - с. 12.
6. Денисов Р. И., *Административный надзор в сфере дорожного движения*. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. - с.34.
7. Иванов В. Н., Сытник В. Н., *Проблема развития общей теории правления дорожным движением*. Материалы первой научно-технической конференции стран-членов СЭВ по проблемам безопасности дорожного движения. - Алма-Ата, 1977. - с. 714.
8. Коноплянко В. И., *Организация и безопасность дорожного движения*. - М.: Транспорт, 1991. - с. 4.
9. Фролов И. Г., Араб-Оглы Э. А., Арефьева Г. С. и др. *Введение в философию: Учебник для вузов*. В 2-х частях, ч. 2. - М.: Политиздат, 1990. - с. 66.
10. Здравомыслов А. Г., *Потребности, интересы, ценности*. - М., 1986. - с. 74; Кудрявцев В. Н., *Право и поведение*. - М., 1978. - с. 20.
11. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред.: А. М. Прохоров. 4-е изд. - М.: Сов. энциклопедия, 1986. - с. 1048,
12. Грачева А. И., Морозов М. Г., *Общественная психология*. - Л.: Наука, 1980. - с. 66.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 131-XVI din 07 iunie 2007 privind siguranța traficului rutier.
2. Лукьянов В. В., *Безопасность дорожного движения*. - М.: ВНИИ БД МВД СССР, 1974.

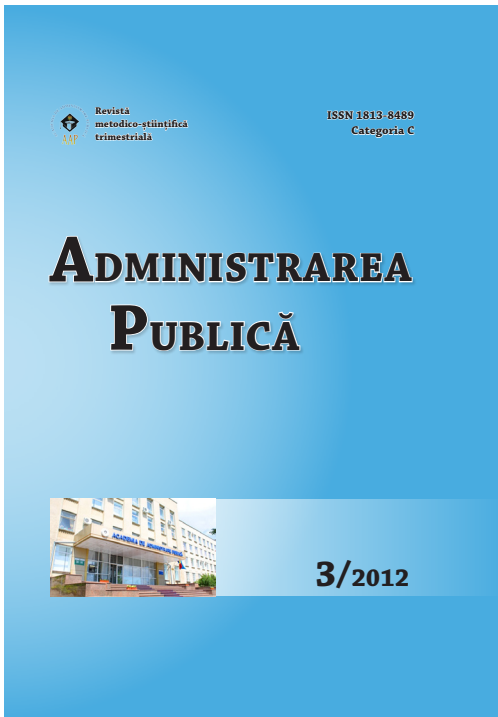
3. Клинковштейн Г. И., *Организация дорожного движения*. - М.: Транспорт. 1975.
4. Шахриманьян И. К., *Безопасность дорожного движения*. - М.: Акад. МВД СССР, 1979. - с. 12.
5. Денисов Р. И., *Административный надзор в сфере дорожного движения*. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1982.
6. Иванов В. Н., Сытник В. Н., *Проблема развития общей теории правления дорожным движением*. Материалы первой научно-технической конференции стран-членов СЭВ по проблемам безопасности дорожного движения. - Алма-Ата, 1977.
7. Коноплянко В. И., *Организация и безопасность дорожного движения*. - М.: Транспорт, 1991.
8. Майоров В. И., *Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения*. - Екатеринбург, 1997.
9. Фролов И. Г., Араб-Оглы Э. А., Арефьева Г. С. и др., *Введение в философию: Учебник для вузов*. В 2-х частях, ч. 2. - М.: Политиздат, 1990.
10. Здравомыслов А. Г., *Потребности, интересы, ценности*. - М., 1986.
11. Кудрявцев В. Н., *Право и поведение*. - М., 1978.
12. Советский энциклопедический словарь. / Гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. - М.: Сов. энциклопедия, 1986.
13. Грачева А. И., Морозов М. Г., *Общественная психология*. - Л.: Наука, 1980.

Prezentat: 22 noiembrie 2012.

E-mail: gh.botnariuc@mail.ru

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
Categoriza C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

3/2012

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.**



Nr. 22 (395) noiembrie 2012

FONDAT ÎN ANUL 1994

FUNCȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ DE PE LÂNGĂ PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA
SUPPLEMENT LA REVISTA “ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Ședința ordinară a Senatului Academiei

Pe 27 noiembrie curent, s-a ținut lucrările ședinței ordinare a Senatului Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, care a fost moderată de președintele acesteia, dl Vasile MĂRINĂ, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat, profesor universitar.

Științific specializat” și altele. După o serie de dezbateri și discuții principiale, constructive și la obiect, la care au participat Oleg BALAN, vice-rectorul Academiei, doctor habilitat în drept, profesor universitar; Maria STRICHIU, directorul adjunct al Departamentului de Organizare Instruire, doctor în economie, conferențiar universitar, Cristina PANTEA, șef al Direcției de Cooperare Internațională și Investiții Științifice, Andrei GHOZĂ, șef al Catedrei Știința Administrării, doctor în istorie, conferențiar universitar, Orest ȚĂRIȚĂ, șef al Catedrei Științe Politice și Relații Internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar și alții, membrii Senatului au aprobat programele analitice la disciplinele propuse de catedre și au obținut astfel acestora, cadrele didactice să întreprindă măsurile necesare pentru realizarea integrală a prevederilor programelor analitice; listele nominale și temele tezelor de master la studii superioare de masterat de profesionalizare, învâlmânt cu frecvență redusă pentru anul de studii 2011-2012; „Cu privire la constituirea Consiliului

ABONAREA - 2013

Continuă abonarea pentru anul 2013 la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodicosttiințifică **“Administrarea Publică”**, editate de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Revista și ziarul relatează în permanență despre activitatea organelor administrației publice centrale și locale, a primarilor și a aleșilor locali, reflectă multilateral și în cunoștința de cauză despre reformele din administrația publică și din alte domenii ale societății noastre. O atenție deosebită acordă publicațiile Academiei activității Președintelui, Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova, fără a mai vorbi de activitatea didactică, științifică și de dezvoltare profesională a Academiei.

Cu alte cuvinte, revista „Administrarea Publică” și ziarul „Funcționarul Public” pot acorda un ajutor pe măsură în activitatea primărilor, consilierilor locale și consilierilor în dezvoltarea social-economică și spirituală a localităților și cetățenilor noștri.

Revista „Administrarea Publică” apare trimestrial.

Costul unui abonament:
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.**

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: 24.09.2012

Bun de tipar: 10.12.2012

Copertarea în Secția activitate editorială

Tiraj: **170 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489