

# LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică  
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat  
Fondator – Ministerul Justiției  
al Republicii Moldova  
Certificat de înregistrare  
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul  
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică  
al Academiei de Științe a Moldovei prin  
Hotărârea nr. 61 din 30.04.2009

## Categoria C

*Asociați:* Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul), Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret” (Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași), Universitatea de Stat din Herson (Ucraina).

Se editează din ianuarie 1991  
Nr. 5 (293) 2016

Redactor-șef L. Arsene

## Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, prof. univ. (Constanța, România); A. Armeanic, doctor în drept, conf. univ.; V. Balmuș, doctor în drept; C. Bocancea, doctor în drept, prof. univ. (Iași, România); V. Bujor, doctor în drept, prof. univ.; A. Burian, doctor habilitat în drept; Gh. Costachi, doctor habilitat în drept, prof. univ.; I. Floander, doctor în drept (Constanța, România); M. Gheorghiiță, doctor habilitat în drept, prof. univ.; Gh. Gladchi, doctor habilitat în drept; V. Guțuleac, doctor în drept, prof. univ.; V. Florea, doctor în drept, prof. univ.; V. Moraru, doctor în drept, prof. univ.; V. Naumov, redactor-șef adjunct; V. Popa, doctor habilitat în drept, prof. univ.; V. Stratonov, doctor în drept, prof. univ. (Herson, Ucraina).

## Adresa redacției:

Casa presei, et. 5  
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD - 2012,  
Republica Moldova  
Tel.: 022-233 790;  
022-234 132 (contabilitatea)

E-mail: [legea\\_zakon@mail.ru](mailto:legea_zakon@mail.ru)  
Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: [www.legeazakon.md](http://www.legeazakon.md)  
[www.legeasviata.in.ua](http://www.legeasviata.in.ua)

## SUMAR

Valeriu KUCIUK. „Optimizarea” hărții judiciare naționale optimizate .....	4
Viorica CĂRARE, Cornelia GORINCIOI. Evoluția dreptului concurenței .....	9
Mihai CORJ. Gafa ministerului finanțelor este în defavoarea contribuabililor .....	18
Tatiana MACOVEI. Cadrul conceptual general al interzicerii discriminării după criteriul de sex în domeniul raporturilor juridice de muncă ale femeilor .....	24
Valeriu CERBA. Aspecte privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului .....	28
Andrian CREȚU. Cauzele care exclud procedura contravențională în cazurile ce privesc contravențiile de mediu (ecologice).....	31
Sergiu CIOBANU. Statutul procuraturii în sistemul organelor de stat.....	35
Grigore ARDELEAN. Consacrarea diferitor tipuri de prejudicii ecologice prin prisma specificității ce le caracterizează .....	40
Edgar ROTUNDU. Aspecte teoretice și juridice ale declarării electronice în Dreptul vamal .....	46
Насир МАМЕДОВ. Исторический аспект намерения геноцида армянского шовинизма против азербайджанского населения .....	51
Н. КРИСТЕВА. Актуальные вопросы ответственности в системе местных органов представительной власти .....	55



## „OPTIMIZAREA” HĂRȚII JUDICIARE NAȚIONALE OPTIMIZATE

Valeriu KUCIUK,  
doctor în drept, lector universitar

### SUMMARY

The author examines the national reorganization system of the judgment courts initiated by the Government of RM and great issues will be affecting the national justice system. The author's investigations argue the juridical danger to citizens and systems damage that will be caused to the reorganization of the court system of the Republic of Moldova.

**Keywords:** reform, national system of the judgment courts, justice

### REZUMAT

Autorul cercetează reforma de reorganizare a sistemului național al instanțelor judecătorești inițiat de Guvernul Republicii Moldova și problemele care afectează înfăptuirea justiției, probleme grave care apar în cadrul realizării reformei. Investigațiile realizate îi permit autorului să argumenteze pericolul juridic pentru cetățeni și daunele de sistem, care vor fi generate în cazul reorganizării sistemului instanțelor judecătorești al R. Moldova.

**Cuvinte-cheie:** reformă, sistemul instanțelor judecătorești, justiție

**Notă.** La data de 29.02.2016, Guvernul RM a înaintat Parlamentului spre examinare în mod prioritar proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești nr. 68 din 29 februarie 2016 (cu nota informativă respectivă [1]), fiind examinat deja și aprobat în prima lectură.

**Scopul lucrării.** În cadrul studiului de caz concret, efectuarea cercetării științifice a proiectului de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești în contextul respectării normelor de drept național și internațional.

**Metodele de cercetare științifică aplicate:** studiu de caz, cercetare comparată și interpretativă, sinteză juridică comparată.

**Discuții științifice.** Elaborarea proiectului de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești a avut cumulativ atingerea următoarelor scopuri:

a) realizarea condiționalității ce rezultă din Matricea de politici, anexă a Acordului de finanțare dintre Guvernul RM și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei justiției din 14.06.2013 [2];

b) în vederea corespunderii prevederilor Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 [3];

c) în vederea realizării Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 [4];

d) în conformitate cu capitolul respectiv al Programului de activitate al Guvernului RM pe anii 2015-2018 – ”Optimizarea hărții instanțelor de judecată și specializarea judecătorilor, precum și crearea completelor specializate, inclusiv în judecătoriile de primă instanță”;

e) **pentru a asigura calitatea deciziilor, repartizarea aleatorie eficientă a dosarelor, îmbunătățirea administrării și optimizarea cheltuielilor de întreținere a instanțelor de judecată.**

Totodată, dat fiind faptul declarării scopului proiectului respectiv de asigurare a accesibilității și independenței sistemului judecătoresc, a fost trasată atingerea următoarelor obiective:

a) consolidarea capacităților instituționale ale instanțelor judecătorești;

b) consolidarea independenței sistemului judecătoresc;

c) îmbunătățirea calității actului de justiție și sporirea eficienței instanțelor judecătorești;

d) asigurarea utilizării cât mai eficiente a fondurilor publice disponibile pentru instanțele judecătorești și reducerea cheltuielilor de întreținere a sistemului;

e) îmbunătățirea calității justiției, inclusiv prin asigurarea repartizării uniforme a volumului de lucru în instanțele judecătorești din țară;

f) crearea premiselor pentru specializarea judecătorilor.

La examinarea subiectului de reorganizare a sistemului instanțelor judecătorești din Republica Moldova, necesită a avea în vedere că în conformitate cu practica jurisprudenței constituționale, menținută prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 09.02.2012, **a fost considerată inacceptabilă modificarea structurii actuale a sistemului**

**judecătoresc**, fiind statuat în p. 68 din Hotărârea Curții că ”sistemul judecătoresc în ansamblu, care a fost optimizat prin reorganizare” [...] „din anul 2003 activează într-un nou cadru legislativ ajustat la standardele europene” [...] ”Or instabilitatea legislativă și instituțională, care se atestă ca urmare a modificărilor operate prin Lege [...] **va duce inevitabil la încălcarea dreptului justițiabililor la un proces echitabil**” [5].

Este de menționat că, conform Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 09.02.2012, astfel de măsuri privind reorganizarea sistemului judecătoresc trebuie să fie în concordanță cu principiile statului de drept, al separării și colaborării puterilor în stat, enunțat în art. 6 din Constituție, cu principiul constituțional al independenței justiției, dar și al securității juridice. În contextul dat, remarcăm p. 67 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 09.02.2012, în care Curtea a statuat că ”**principiul securității juridice** nu se referă la protecția bunurilor sau a persoanelor conform unei concepții tradiționale asupra securității, ci se referă la **protecția drepturilor fundamentale prin stabilitate legislativă, implicit instituțională**”, or ”este știut că principiul securității juridice își are originea în dreptul german, care a consacrat protecția cetățenilor împotriva efectelor secundare ale legii, în special a incoerențelor legislative care pot decurge din schimbări repe-



tate ale acesteia, în acest sens Consiliul Constituțional din Franța a arătat că securitatea juridică are ca elemente accesibilitatea și caracterul inteligibil al legii (Francois Luchaire. Cahiers du Conseil Constitutionnel nr. 11). Curtea de Justiție a Uniunii Europene a preluat același sens al conceptului de securitate juridică în Cauza Bosch soluționată prin Decizia din 6 aprilie 1962. În același sens s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin hotărârile din 26 aprilie 1979 și 22 septembrie 1994 în cauzele "Sunday Times împotriva Marii Britanii" și "Hentrich împotriva Franței".

De asemenea, trebuie să se țină cont de faptul că, potrivit jurisprudenței Curții Europene referitor la instituirea instituției judecătorești, sintagma "instituită de lege" din articolul 6 al Convenției presupune că o instanță instituită de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiții, precum independența membrilor săi și durata mandatului lor, imparțialitate și existența garanțiilor procedurale [6].

Astfel, CEDO a indicat clar că expresia "instanță independentă și imparțială, instituită de lege" evocă mai curînd ideea de organizare decît cea de funcționare, cea de instituire decît de procedură.

În contextul dat este de reținut că din proiectul de lege promovat deja în Parlamentul RM (*argumentat de o notă informativă neconformă prevederilor exprese ale art. 20, art. 22 alin. (2) și (5), art. 25 alin. (4), art. 26, art. 30, art. 31 ale Legii 780/2001*), derivă mai multe probleme care țin de concept, dar și de tehnica legislativă, fără însă a fi oferite atît specialiștilor din domeniu și cercetătorilor științifici, cît și parlamentarilor – dar în primul rînd cetățenilor, publicului larg – soluțiile respective. Anume acest aspect ne obligă să trecem în revistă următoarele probleme sistemice și colizii juridice care sînt generate de reforma de optimizare a hărții judiciare naționale.

**A.** La baza elaborării acestui proiect de lege a stat studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova, prezentat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în anul 2014 [7]. Totodată, este de menționat că la baza studiului respectiv a stat informația referitoare la activitatea in-

stanțelor judecătorești colectată pe parcursul anilor 2010-2013. După cum au atenționat și autorii studiului, acesta nu conține o analiză profundă a costurilor de infrastructură ale instanțelor.

Astfel, studiul pe care se bazează proiectul de lege dat, fiind elaborat în anul 2013 cu date de referință din anii 2010-2012, în final conține trei scenarii pentru "potențiala optimizare" a instanțelor judecătorești, anterior deja optimizate în 2003, dar și în 2011 [8]. Este de menționat că proiectul de lege înaintat nu ia la bază niciunul din scenariile propuse, ci cuprinde elemente ale celor trei scenarii elaborate, fiind prezentată de fapt o lipsă de argumentare expresă, legală și temeinică a conceptului și măsurilor propuse de reorganizare a sistemului național al instanțelor judecătorești.

**B.** Proiectul de lege nu ține cont de procedura existentă de numire a judecătorilor prin transfer, care, potrivit art. 13 al Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, judecătorii sînt supuși evaluării performanțelor, în cazul "transferării la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară". Totodată, potrivit Regulamentului cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, aprobat prin Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 211/8 din 5 martie 2013, condițiile obligatorii și criteriile de selecție pentru transferul judecătorilor la o instanță judecătorească de același nivel sau la o instanță judecătorească inferioară, judecătorii pot fi transferați la o altă instanță de același nivel sau la o instanță judecătorească inferioară ținînd cont de anumite condiționări. Astfel, proiectul vizat face abstracție de reglementările respective, stabilind o altă modalitate de transfer al judecătorilor, modalitate care nu se regăsește în legislația națională.

**C.** Proiectul de reorganizare a instanțelor judecătorești nu propune mărirea sau micșorarea numărului optim de judecători *per sistem*, totodată exemplul prezentat de către autor (Guvernul RM) de modificare a structurii judecătorilor Bălți, Sîngerei și Fălești, arată că numărul de judecători se majorează, fapt care atrage după sine și creșterea numărului funcțiilor de asistenți și grefieri. În acest sens este important de a face trimitere la Studiul de fezabilitate privind opti-

mizarea hărții instanțelor judecătorești din Republica Moldova, elaborat de USAID ROLISP, ONG "Institutul de Management al Justiției", Institutul de Proiectări "Urbanproiect" și "Centrul de Resurse Juridice din Moldova" în iulie 2015 și prezentat către Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Departamentul de Administrare Judecătorească [9]. Or, acest studiu prevede că „estimările costurilor includ costurile de construcție, renovare, pregătire a terenului pentru construcție, costuri nemateriale (licențe, taxe, asigurare, proiectare și lucrări de inginerie, mobilier și echipament) și fondul de 15% pentru cheltuieli neprevăzute”.

Astfel, ca urmare a realizării acestei reorganizări majore a sistemului judecătorec, costul ei estimativ depășește 1 miliard de lei (76,1 mil. Euro), iar nota informativă de la proiect nu indică sursa de acoperire a costurilor date și nu se ține cont de anumite condiționări (expuse pe parcurs în prezenta lucrare), care de fapt vor majora suma prognozată în proporții substanțiale, nedefinite și neluate în calcul de autorul proiectului.

De asemenea, nota informativă la proiectul de lege dat nu conține informații cu privire la calculul detaliat al fondului de salarizare în partea ce ține de redistribuirea unităților de personal pe noua structură, argumentarea încadrării în mijloacele planificate pentru retribuirea muncii angajaților instanțelor judecătorești, precum și încadrarea în cadrul legal existent ce reglementează condițiile de salarizare a personalului acestor autorități.

Totodată, în contextul reorganizării instanțelor judecătorești cu menținerea la prima etapă a sediilor existente, nu se evidențiază un impact financiar pozitiv în partea ce ține de economiile mijloacelor financiare, deoarece aceleași cheltuieli de regie urmează a fi suportate pînă în anul 2019. În același timp, pentru unificarea sediilor instanțelor judecătorești sînt necesare alocații financiare considerabile pentru construcția noilor sedii, pentru a putea satisface cerințelor de amplasare a unui număr mai mare de angajați. Iar conform Hotărîrii Guvernului nr. 1029 din 19 decembrie 2013 "Cu privire la investițiile capitale publice", cheltuielile pentru proiectele de investiții capitale se includ în buget doar dacă



au fost respectate procedurile de pregătire și aprobare a acestora, conform punctului 9 din Regulamentul cu privire la proiectele de investiții capitale publice, aprobat prin hotărârea nominalizată, fapt care nu se regăsește în proiectul dat.

În contextul celor menționate, este necesar de avut în vedere că, conform informației aferente proiectului de la Ministerul Finanțelor, odată cu demararea procesului de reformare a sistemului judecătoresc, în perioada 2012–2015, pentru renovarea și dotarea sediilor instanțelor judecătorești deja au fost alocate și valorificate cheltuieli de circa 233,2 mil. lei.

Astfel, constatăm că nota informativă la proiectul de lege conține erori și necorespunderi, iar declararea faptului că reorganizarea propusă se va face cu scopul de a asigura accesul cetățeanului la sistemul judecătoresc și întru apărarea drepturilor omului nu este probată cu argumente și calcule, ele fiind lipsă, contrar cerințelor Legii privind actele legislative nr. 780/2001.

**D.** Adoptarea proiectului de lege privind reorganizarea sistemului național judecătoresc în redacția propusă va crea impedimente majore în procesul de înființare a justiției în RM. Or, proiectul în cauză nu se referă în genere la metodele optime ce ar permite interacțiunea eficientă dintre organele de drept, administrația publică și instanțele de judecată. Așadar, putem concluziona că proiectul de lege contravine prevederilor Legii nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, care stabilește organizarea administrativ-teritorială a statului, devenind necesară corelarea ei cu expunerea în redacție nouă a Anexei nr. 2 „Judecătoriile și localitățile din raza de activitate a acestora” din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, deoarece odată cu fuziunea judecătoriilor se modifică circumscripția acestora, fapt care necesită și o expunere în redacție nouă a Anexei nr. 3 „Curtile de apel, judecătoriile din circumscripția lor și localitățile lor de reședință” din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească.

**E.** Cu referire la examinarea cauzelor penale, în conformitate cu prevede-

rile respective ale Codului de procedură penală, aplicarea arestului se decide de către judecătorul de instrucție. Respectiv, organul de poliție de fiecare dată va transporta reținuții în altă localitate, acțiuni care, cumulate la distanțe mai mari, vor necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. Același lucru îl putem menționa și când este vorba de agenții constatatori, dar și de avocații din oficiu. Toate împreună vor conduce la suportarea costurilor majorate nejustificate din contul bugetului de stat, fapt care nu este luat în calcul și nu este reflectat în nota informativă la proiectul de lege dat – aspect care contravine prevederilor art. 22 al Legii nr. 780-XI din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

**F.** Din proiectul de lege supus cercetării reiese (fapt neindicat și necalculat în proiect) că pentru a asigura funcționalitatea întregului sistem judecătoresc va fi necesară configurarea/elaborarea/ajustarea Programului Integrat de Gestiune a Dosarelor (PIGD) – program informativ existent actualmente, sau distribuirea aleatorie va fi una defectuoasă și neconformă, or, ca urmare a repartizării aleatorii a dosarelor în cadrul judecătoriei reorganizate fără reconfigurarea/ajustarea PIGD, dosarul poate fi distribuit la alte sedii decât cel aflat în sediul raional unde locuiește cetățeanul.

În aceste condiții, sau va fi aplicat principiul distribuirii aleatorii pe raza judecătoriilor nou-formate și consolidate, dar va fi nejustificat de scump și ineficient pentru cetățeni și deci pentru justiție, sau se va încălca principiul distribuirii aleatorii a dosarelor, fiind menținută distribuirea în cadrul vechilor judecătorii, dar atunci va fi în detrimentul justiției, nefiind motivată însăși necesitatea reorganizării sistemului judecătoresc.

Astfel, dacă are loc reformatarea hărții judiciare, majoritatea justițiabililor (în special cei cu domiciliul la sate) vor fi puși în situația de a suporta cheltuieli majore pentru a ajunge la noile sedii ale instanțelor judecătorești reorganizate. În acest context, trebuie de avut în vedere că marea parte din populația țării va fi afectată grav la capitolul accesului la justiție din cauza veniturilor lor mici. Rezultă că acestor persoane, prin

normele de drept propuse în proiectul de lege dat, dar și prin reforma hărții judiciare propuse de Guvernul RM, le va fi îngădit accesul la justiție și respectiv la apărare, fapt care contravine art. 20 și art. 26 din Constituția RM, care prevăd expres că ”nici o lege nu poate îngădi accesul la justiție” și că ”dreptul la apărare este garantat”.

**G.** Autoritățile publice locale din teritoriul, de regulă, nu dețin resurse financiare suficiente, iar deplasarea reprezentantului lor la instanțele judecătorești poate deveni dificilă, astfel fiind pusă în pericol posibilitatea apărării unor drepturi sau interese legitime comunitare sau/și de stat, or neprezentarea reprezentantului unei părți citate legal la o ședință de judecată poate să se soldeze cu emiterea unei încheieri de scoatere a cererii de pe rol sau cu pronunțarea unei hotărâri fără ca una dintre părțile în proces să-și prezinte toate dovezile și să facă toate cererile și demersurile, fapt care contravine art. 20 și art. 26 ale Constituției RM. Astfel, cu referire la cauzele de contencios administrativ, ar exista riscul ca acestea să fie judecate în mod arbitrar, dar și riscul creării premiselor pentru deposedări abuzive de proprietate a unităților administrativ-teritoriale, fapt care ar contravine art. 1 alin. (3) și art. 4 ale Constituției RM.

**H.** Ținem să atenționăm că una dintre problemele care derivă din proiectul de lege dat este distanța pînă la instanța de judecată competentă, inclusiv timpul necesar pentru parcurgerea acesteia. Ținînd cont de faptul că în Republica Moldova infrastructura este slab dezvoltată (transport insuficient sau neregulat, drumuri de calitate joasă), lichidarea instanței judecătorești locale și lărgirea sectorului de funcționare a unei instanțe din alt raion ar putea crea impedimente serioase pentru exercitarea dreptului persoanelor la liberul acces la justiție. În același context, menționăm despre importanța asigurării accesului la justiție pentru toți justițiabilii, or, prin comasarea judecătoriilor în varianta propusă, justițiabilii vor fi în dezavantaj din cauza lipsei infrastructurii adecvate. Prin urmare, cheltuielile suplimentare suportate de justițiabili îi vor determina să renunțe la adresarea în instanța de judecată sau vor condiționa solicitări privind amîna-



rea ședințelor de judecată. Acest fapt ar putea genera tergiversarea examinării dosarelor și contrarietate în rândul cetățenilor. De asemenea, aceasta înseamnă că o mare parte de cetățeni nu vor putea fi prezenți la procesele respective, fiindcă participarea la o judecată le va răpi toată ziua respectivă, iar oricare angajat nu va tolera lipsa periodică a angajatului de la serviciu. De aceea, considerăm că bugetul cetățeanului nu va putea acoperi costurile viitoare de bani și de timp, în legătură cu aceste schimbări radicale propuse în sistemul național judecătoresc.

În cazul dat ar putea să se încalce una dintre garanțiile juridice fundamentale ale unui proces echitabil, și anume participarea nemijlocită a justițiabilului la ședințele de judecată. Așadar, putem susține că starea de fapt va conduce la o neconformitate cu prevederile exprese ale art. 54 din Constituția RM privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

I. Proiectul de lege propus nu este relevant nici la criteriile expuse în Raportul Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare (REJ) pentru anii 2011-2012 privind reforma justiției, deoarece este important ca în procesul de reorganizare/lichidare să nu fie încălcate principiile fundamentale ale justiției (accesul la justiție, consacrat de CEDO, respectarea termenului rezonabil în soluționarea cauzei) și drepturile părților în cadrul proceselor puse sau care se află pe rol în instanțele de judecată naționale, astfel fiind pusă în pericol calitatea justiției, or "numai prin folosirea unor repere corecte – legate de așteptările cetățenilor și ale societății – putem să ne asumăm obiective concrete de creștere a credibilității justiției" [10].

Totodată, Raportul Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare recomandă expres următoarele criterii pentru a fi luate în calcul în procesul unei eventuale optimizări: răspunderea populației; distanțele geografice și accesul la transportul public; existența și accesul (informatizat) la servicii de suport și/sau infrastructură; un număr suficient de cauze pentru a permite utilizarea eficientă a instanțelor și parchetelor; un număr adecvat de judecători, de procurori și de personal auxiliar care să garanteze continuitatea în situația unui concediu

medical sau în alte cazuri în care judecătorii lipsesc.

J. Proiectul de lege dat nu ține cont de situația de facto și de jure nefastă și costisitoare, existentă actualmente pentru bugetul de stat, nici de situația unităților teritoriale administrative de diferite niveluri, care se va agrava substanțial în cazul majorării costurilor totale (o parte din ele neidentificate), dar și a transferurilor masive de personal judecătoresc și aferent procedurilor judecătorești – procurorii, avocații, alte persoane din sistemul bugetar de stat. Iar având în vedere faptul că acest proiect de lege prevede că judecătorii, grefierii și alți angajați la instanța judecătorească ulterior vor fi transferați în alte localități, această situație ar putea să conducă inclusiv la „încălcarea principiului inamovibilității”, dar și a „principiului independenței” în activitatea autorităților judecătorești.

Este de remarcat faptul că denumirea proiectului de lege este "cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești", însă în acest proiect de lege, în capitolul II, se regăsesc și modificări la mai multe acte legislative, și anume la Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, Anexa la Legea nr. 853-XIII din 29 mai 1996 cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122-XV din 14 martie 2003, și Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225-XV din 30 mai 2003.

Așadar, nici însăși denumirea proiectului de lege nu este conformă prevederilor art. 32 alin. (4) al Legii 780/2001, care stipulează că "în cazul unei legi de modificare și completare a mai multor acte legislative, fiecărui act i se consacră un articol, numerotat cu cifre romane", din care fapt rezultă necesitatea redenumirii respective a proiectului dat, care va fi o lege de modificare și de completare a mai multor acte legislative, cu reînscriserea și renumerotarea articolelor.

**Concluzii.** În contextul celor expuse mai sus, considerăm important de a avea în vedere următoarele aspecte ce țin de proiectul de lege analizat:

a) se declară că proiectul de lege este înaintat ca o realizare a angajamen-

telor asumate de către Republica Moldova în raport cu Uniunea Europeană;

b) se susține că scopul proiectului de lege este promovarea asigurării calității deciziilor, repartizării aleatorii eficiente a dosarelor, îmbunătățirea administrării și optimizarea cheltuielilor de întreținere a instanțelor de judecată.

În realitate însă, în opinia noastră, proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești vine să traumatizeze sistemul național de justiție existent, să genereze probleme grave pentru justițiabili, pentru cetățeni, în special la compartimentele "accesul la justiție" și "dreptul la apărare"; or, înrăutățirea situației existente este în contradicție directă cu prevederile art. 20 alin. (2) al Constituției RM, care statuează expres că: "Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție", încălcând totodată drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, prin care fapt violează art. 54 alin. (1) al Constituției RM, care interzice expres: "În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului".

De asemenea, considerăm că prevederile noi ale proiectului de lege vor conduce la scăderea substanțială a eficienței activității instituțiilor de judecată naționale, fiind puse în pericol independența instituțională și independența operațională ale acestora, îngrădindu-se real accesul cetățenilor la justiție și violându-se dreptul lor la apărare, consecințe care, concomitent cu majorarea costurilor (inclusiv financiare) pentru societate și cetățeni, vor dicta scăderea drastică a credibilității justiției la justițiabilii din Republica Moldova, dar și la cetățenii RM aflați în străinătate.

Vizavi de activitatea actualului sistem de organizare judecătorească, care actualmente este unul funcțional și eficient, remarcăm următoarele:

a) Actualmente nu există motive obiective ca sistemul de organizare judecătorească existent să fie declarat invalid, cu obstrucționarea accesului fizic la justiție a justițiabililor și cu costuri exagerate ale bugetului de stat și celui public.

b) Presupunerea privind eventuala economie bugetară prognozată pentru



viitor sînt fără teme și fără argumentări substanțiale.

c) Costurile reale ale reorganizării sistemului de organizare judecătorească nu sînt evaluate și respectiv nu sînt reflectate în nota informativă anexată la proiect. Totodată, costurile indicate în nota informativă în realitate vor fi mult mai mari pentru bugetul de stat, dar în special pentru justițiabili.

d) Declararea faptului că reforma sistemului de organizare judecătorească se va face cu scopul de a asigura accesul cetățeanului la sistemul judecătorec și întru apărarea drepturilor omului nu este probată cu argumente și calcule, ele fiind lipsă, contrar cerințelor Legii privind actele legislative nr. 780/2001, în special la art. 21.

e) Starea reală și rezultatele prezentului studiu de caz denotă că drepturile omului și ale cetățeanului vor fi grav afectate de reforma propusă de Guvernul RM în vederea reformatării hărții judiciare din RM.

Investigarea efectuată, precum și rezultatele studiului de caz asupra proiectului de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești nr. 68 din 29 februarie 2016, promovat de Guvernul Republicii Moldova și aprobat în prima lectură de către Parlamentul RM, ne obligă să concluzionăm următoarele:

1. Promovarea și implementarea proiectului de lege cu privire la reorganizarea sistemului național al instanțelor judecătorești contravine normelor de drept constituționale și hotărîrilor respective ale Curții Constituționale, care încă în anul 2012 a apreciat sistemul judecătorec național din RM ca fiind un sistem ”optimizat prin reorganizare” care ”activează într-un nou cadru legislativ, ajustat la standardele europene” [11].

2. Implementarea proiectului va avea un impact negativ semnificativ asupra asigurării calității actului de justiție în Republica Moldova, avînd rezonanță asupra eficienței sistemului judecătorec, distribuției echitabile a sarcinilor între instanțele judecătorești, precum și asupra utilizării eficiente a fondurilor publice în Republica Moldova.

3. Realizarea proiectului propus de reorganizare a sistemului național al

instanțelor judecătorești nu va conduce la asigurarea calității deciziilor, la repartizarea aleatorie eficientă a dosarelor, la îmbunătățirea administrării și la optimizarea cheltuielilor de întreținere a instanțelor de judecată naționale.

4. Atît conceptul propus de Guvernul RM de reorganizare a sistemului național al instanțelor judecătorești, cît și normele de drept propuse în proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești le considerăm litigioase, defectuoase și neconforme normelor constituționale ale Republicii Moldova, precum și cadrului legislativ aferent acestora.

### Referințe bibliografice

1. Proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. [http://justice.gov.md/public/files/transparența\\_in\\_procesul\\_decizional/coordonare/2015/iunie/L\\_reorganizare\\_sistem\\_judecatoresc.pdf](http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/coordonare/2015/iunie/L_reorganizare_sistem_judecatoresc.pdf). Nota informativă la proiectul Legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. [http://justice.gov.md/public/files/transparența\\_in\\_procesul\\_decizional/coordonare/2015/iunie/Nota\\_L\\_reorganizare\\_sistem.pdf](http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/coordonare/2015/iunie/Nota_L_reorganizare_sistem.pdf).

2. Matricea de politici, anexă a Acordului de finanțare dintre Guvernul RM și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei justiției din 14.06.2013, aprobat prin Hotărîrea Guvernului RM nr. 669 din 02.09.2013.

3. Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011.

4. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012.

5. Hotărîrea Curții Constituționale nr. 3 din 09.02.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 163 din 22 iulie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sesizarea nr. 30a/2011).

6. A se vedea: Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza ”Coême și alții vs Belgia”, § 99.

7. ONG ”Centrul de Resurse Juridice din Moldova”. Studiu cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova, 2014. [http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD\\_ro-web.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf).

8. La 22 iulie 2011, Parlamentul RM a adoptat Legea nr. 163 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a operat un șir de modificări în legislația ce reglementează organizarea și funcționarea sistemului judecătorec, în particular în:

- Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească;
- Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 789-XIII din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție;
- Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225-XV din 30 mai 2003,
- Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122-XV din 14 martie 2003, precum și în alte legi referitoare la funcționarea instanțelor judecătorești specializate. Totodată, prin Legea nr. 163 Parlamentul a abrogat:
- Legea nr. 970-XIII din 24 iulie 1996 cu privire la instanțele judecătorești economice;
- Legea nr. 836-XIII din 17 mai 1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare.

9. USAID ROLISP, ONG ”Institutul de Management al Justiției”, Institutul de Proiectări ”Urbanproiect” și ONG ”Centrul de Resurse Juridice din Moldova”. Studiul de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Republica Moldova, 2015. <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/08/Moldova-Optimiz-instatelor.pdf>

10. Evaluarea calității în justiție. Raportul grupului de lucru „Managementul Calității” – Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (REJ). <http://www.alexandrina-radulescu-csm.ro/docs/evaluarea-calitatii-in-justitie.pdf>.

11. Art. 20 alin. (2) și art. 54 alin. (1) ale Constituției RM, Hotărîrea Curții Constituționale nr. 3 din 09.02.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 163 din 22 iulie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sesizarea nr. 30a/2011).



## EVOLUȚIA DREPTULUI CONCURENȚEI

**Viorica CĂRARE,**

doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

**Cornelia GORINCIOI,**

doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

Competition, due to different levels of economic development, the belonging to different legal systems, the differences in political regime, the cultural diversity, is perceived differently, both by lawyers, economists, as well as by entrepreneurs and state bodies. The first attempts to regulate this field have been taken since ancient times, in the Roman Empire. Like other branches of law, with the evolution of social relations it regulates, the competition law has evolved, but there is a movement in time, specific to this branch – the evolution of economic policy, generated by the succession of economic theories.

**Keywords:** competition, antitrust policy, protection of competition, antitrust law.

### REZUMAT

Concurența, ca urmare a nivelului diferit de dezvoltare al economiei, apartenenței la diferite sisteme de drept, diferențelor de regim politic, a diversității culturale, este percepută în mod diferit, cât de juriști, economiști, atât și de întreprinzători și organele statului. Primele încercări de reglementare a acestui domeniu au fost întreprinse încă în antichitate, în Imperiul Roman. Ca și celelalte ramuri de drept, o dată cu evoluția relațiilor sociale pe care le reglementează, dreptul concurenței a evoluat, însă specific ramurii este o altă mișcare în timp – evoluția politicii economice, generată de succesiunea teoriilor economice.

**Cuvinte-cheie:** concurența, politica antimonopol, protecția concurenței, drept antitrust.

**Introducere.** Tema abordată în acest articol reflectă consecutiv procesul apariției și evoluției fenomenului concurenței, începând de la etapa descompunerii sistemului de bresle și trecerea economiei bazate pe proprietatea privată, libera inițiativă și libera concurență. Materialul conține analiza conceptului de concurență și a reglementărilor din diferite părți ale lumii (din SUA, din diferite țări ale Europei continentale și din cadrul Uniunii Europene), demonstrând rolul diferitelor școli concurențiale, care au contribuit la dezvoltarea fenomenului concurenței și sporirea dinamismului dezvoltării economiei de piață până în zilele noastre. Este reflectată și politica reglementării relațiilor concurențiale și din cadrul UE.

**Materiale utilizate și metode aplicate.** Materialul este scris în baza analizei multiplelor surse normative, doctrine și din practică, conține analize de drept comparat și unele concluzii bine argumentate. Pentru atingerea scopului propus au fost aplicate următoarele metode de cercetare științifică: comparativă, sistematizării, analiza și sinteza. S-a făcut în studiu al doctrianelor și școlilor economice, legislației naționale și internaționale în domeniul concurenței.

#### Rezultate obținute și discuții.

Încercări de reglementare a activității monopoliste au fost întreprinse încă în antichitate. În Imperiul Roman, pe timpul Împăratului Dioclețian (anul 301), în lupta cu speculanții monopolști, printr-un Edict, erau stabilite prețuri maxime pentru un șir de mărfuri. Pentru încălcarea acestui Edict, spre exemplu, cumpărarea întregului lot disponibil, ascunderea, crearea deficitului produselor de uzură zilnică, era prevăzută pedeapsa cu moartea [41].

Unul din primele acte antimonopol, este **Constituția despre prețuri** a împăratului roman, Zenon, anul 483. În acest document era înscris: „*Noi ordonăm, ca nici o persoană să nu îndrăznească să exercite monopol la orișicare tip de haine, la pește sau la alte mărfuri, care servesc ca alimente sau destinate pentru altă folosință*” [15, pag. 352].

O lungă perioadă de timp viața economică a fost reglată prin sistemul corporatismului și breslelor, ce beneficiau de monopol în domeniu, membrii acestora fiind considerați egali, cu excluderea concurenței.

Formarea concepției moderne a legislației antimonopol privește sec. XV-XVII, atunci când meșteșugarii individuali au încercat să se opună ordinii existente de activitate a breslelor. Astfel, în anul 1414, în Anglia, a fost examinată o cauză împotriva lui John Dayer [15, pag. 352], privind stabilirea

unei amenzi pentru încălcarea clauzelor contractuale, potrivit cărora Dayer era obligat „*să nu folosească abilitățile sale de boianerie în limitele orașului, timp de 6 luni*”. Instanța a constatat că obligația zugravului nu are efecte juridice și a hotărât de a stabili amendă reclamantului, dar nu pârâtului.

În 1561 în Anglia a fost introdus un **sistem de acordare a licențelor pentru monopolurile (drepturile exclusive) din industrie**, similar licențelor din prezent. Acest sistem a avut ca consecință păstrarea privilegiilor și nu a încurajat inovațiile. Ulterior acest sistem a fost anulat de jurisprudența curților, care au anulat drepturile exclusive [19, pag. 8].

În 1624, după lungi dezbateri, parlamentul britanic a adoptat Statutul Monopolurilor, care interzice toate monopolurile, cu excepția celor care se referă la invenții [33].

Din secolul al XVII-lea, liberalismul devine tot mai important în economiile țărilor europene, impunând libertatea comerțului, inclusiv libertatea concurenței, în scopul producerii și furnizării de produse la cele mai bune prețuri, dar și ca instrument de politică antiinflaționistă și de dinamizare a întreprinderilor. Astfel, revoluția franceză din 1789 a legiferat principiul libertății de comerț și industrie și au fost interzise breslele. Totuși, s-a observat că liberalismul prezintă și dezavantaje, deoarece cei mai



competitivi comercianți au prevalență asupra adversarilor și pot dicta relațiile comerciale în raport cu concurența și consumatorii și ca urmare a creșterii productivității muncii se creează o suprapresiune asupra locurilor de muncă [10, pag. 11-12].

Primele acte legislative privind protecția concurenței în SUA au apărut la sfârșitul sec. XIX. Cât de paradoxal ar părea, dar SUA, bucurându-se de roadele istorice a gradului de libertate economică fără precedent, care a transformat-o în una din principalele țări ale lumii, este considerată patria dreptului concurenței. Tradițional acesta mai este numit drept antitrust [15, pag. 352]. Se consideră că **începutul istoriei politicii antimonopol este anul 1890**.

Spre deosebire de majoritatea actelor legislative adoptate în SUA, legislația antimonopol nu are proveniență europeană, aceasta este creația americanilor – în principal, de americani conservatori.

În acele timpuri, legile antimonopol nu au avut nici un fundament substanțial și nici o bază teoretico-economică. Majoritatea economiștilor din acea vreme aveau o atitudine pozitivă față de trusturi și față de alte forme de uniuni comerciale mari. Unicul element substanțial al companiei antimonopol a fost legat de separarea politicului de economie, care s-a conținut în discursul senatorului Sherman: *„Dacă nu vom răbda regele în puterea politică, nu trebuie să răbdăm regele nici în sfera producției, transportului și vânzarea oricăror bunuri de primă necesitate”* [17, pag. 53].

În acest an, 1890, Senatorul american John Sherman a prezentat în fața Congresului SUA inițiativa de a adopta un act legislativ, care ar avea drept scop contracararea tuturor posibilităților de limitare a libertății comerțului și activităților care presupun crearea monopolurilor. Acesta a învinuit trusturile în limitarea plasării pe piață a mărfurilor pentru a ridica prețurile.

Printre domeniile care se considerau monopolizate erau: producerea petrolului, zahărului, șinelor, plumbului, zincului, iutei, cărbunelui și a uleiului de bumbac. În toate domeniile enumerate, datorită faptului că în unele state americane au fost adoptate legi antimonopol, producția, între anii 1880-1890, a crescut mai repede de-

cât toată producția americană în ansamblu.

Primul trust din SUA a apărut în domeniul căilor ferate. Acest trust permitea căilor ferate să discrimineze ratele impuse și serviciile acordate consumatorilor și businessului și să distrugă potențialii concurenți. În anul 1880 trustul Standard Oil Company controla un număr esențial de piețe, incluzând piața produselor petroliere, plumbului, whisky-ului [34].

Respectiv, în 1890 a fost adoptată **Legea lui Șerman**, care este expresia intenției politice a Congresului SUA de a ridica nivelul bunăstării populației și de a păstra posibilitatea persoanelor fizice și juridice de a concura. Principala lozincă a reglementării politicii antimonopol a fost **motto-ul „protecția concurenței, dar nu a concurenților”**. Legea lui Sherman a codificat dreptul comun în materia concurenței [16].

Legea lui Sherman a fost adoptată după câteva zeci de ani după publicarea lucrării lui Marks – „Capital” (an. 1869) [17, pag. 98] și cca după 20 de ani, de când neoclasicii economiști au formulat primele răspunsuri patetice la această lucrare. Analiza discuțiilor arată că primii susținători ai legislației antimonopol în congresul SUA s-au temut de prezicerile lui Marks despre faptul că capitalismul, care a obținut posibilitatea de a acționa în baza propriilor mecanisme, va duce la concentrarea pe scară largă a bogăției, monopol, exploatare și criză.

Totodată, un impuls pentru adoptarea acestui act a fost și faptul că până la sfârșitul sec. XIX, americanii, în general, au asociat partea negativă a dominației monopolurilor cu puterea statului în economie. Ei considerau că activitatea majorității monopolurilor este dăunătoare, deoarece acestea au fost create și cu ele a manipulat atotputernicul stat.

Acest act a proclamat ca și infrațiuni constituirea monopolului, limitarea comerțului, crearea uniunii de întreprinderi și conspirația în aceste scopuri, acordând dreptul conducerii federale și victimei de a cere inițierea unei cauze împotriva celor care săvârșesc asemenea fapte. Alături de amendă, actul mai prevedea și pedeapsă penală sub formă de privațiune de libertate până la 10 ani pentru încheierea acordurilor anticoncurențiale [35].

În anul 1911, la examinarea cauzei

Standard Oil Company din New Jersey, SUA, instanța a statuat că legea trebuie să se ocupe de urmările prejudicioase ale monopolurilor, dar nu pur și simplu, de existența de facto a acestora. Astfel, treptat jurisprudența americană a găsit modalitatea de a face mai flexibilă regula interzicerii monopolurilor. Prin urmare, jurisprudența americană deosebește deja monopoluri legale și ilegale.

În 1914 a fost adoptată **Legea Comisiei Federale a Comerțului** [5] și **Legea antitrust a lui Clayton** [6], care au stabilit limitări la: discriminarea de prețuri; încheierea contractelor „cauzale”; crearea holdingurilor; participarea în administrațiile și consiliile directorilor din cadrul companiilor concurente a acelorași persoane, etc.

Legea lui Clayton a fost adoptată pentru a completa Legea lui Sherman. Astfel, au fost reglementate categorii specifice de comportament abuziv, cum sunt: discriminarea prețurilor (art. 2), încheierea contractelor exclusive (art. 3), fuziunile care diminuează substanțial concurența (art. 7) [1].

Aceste legi și în ziua de astăzi constituie fundamentul politicii antitrust a SUA.

În 1936 a fost adoptată **Legea privind antidiscriminarea prețurilor** [7] (Robinson-Patman Act), care interzice practicile anticompetitive de către producători, în special discriminarea prețurilor. A fost elaborată ca să protejeze micile magazine, care vând cu amănuntul, împotriva competiției lanțurilor de magazine prin fixarea unui preț minim pentru produsele vândute cu amănuntul. Legea a izvorât din practicile în care lanțurilor de magazine le era permis să achiziționeze produse la prețuri mai mici decât alți vânzători cu amănuntul. Un amendament al Actului antitrust a lui Clayton, pentru prima dată prevenea discriminarea neloială a prețurilor, prin solicitarea ca vânzătorul să ofere aceleași prețuri către consumator la prețul pieței. Actul prevedea penalități pentru încălcări, dar conținea și o excepție specifică pentru asociațiile cooperative [36].

În temeiul acestei Legi, în interpretarea Curții Supreme, în cadrul examinării cauzei Morton Salt din 1948, drept încălcare au fost considerate reducerile la loturile mari de mărfuri care prejudiciază concurența. Curtea a decis că se consideră „infrațiune”





când un mare cumpărător are prioritate concurențială în raport cu cumpărătorii mici, doar din cauza că cumpărătorul mare are posibilitatea să achiziționeze un lot mare de mărfuri.

În 1950 a fost adoptată **Legea lui Celler-Kefauver** [37] care a reformulat și consolidat Legea lui Clayton. Acest act a fost adoptat ca să acopere lacunele privind achiziționarea activelor și achizițiile în care sunt implicate întreprinderile ce nu sunt concurenți direcți. În timp ce Legea lui Clayton interzicea achiziționarea stocurilor de produse care aveau ca consecință reducerea concurenței, oamenii de afaceri descoperăreți au găsit modalități de a evita prevederile Legii lui Clayton prin simpla cumpărare a acțiunilor concurenților. Legea lui Celler-Kefauver interzicea această practică dacă concurența era redusă ca rezultat al achiziționării acțiunilor. Câteodată, când ne referim la actul anticoncentrării, Actul Celler-Kefauver a oferit guvernului posibilitatea de a preveni fuziunile pe verticală și conglomeratul de fuziuni care ar putea limita concurența.

Ulterior, în 1976, a fost adoptată **Legea Hart-Scott-Rodino** [8], care a dezvoltat prevederile actului anterior. În temeiul Legii din 1976, orișicare întreprindere pentru a fuziona cu o altă întreprindere sau pentru a achiziționa o altă întreprindere, este necesară obținerea permisiunii respective din partea statului [38].

Toate actele antitrust și procesele de judecată născute de acestea se fundamentează pe faptul că, acțiunile orișicărui lider de pe piață orientate împotriva concurenței sunt ilegale. Actele legislative adoptate în acest sens nu reglementează indicatori concreți și stricți sau încălcări concrete. Din contra, sunt statuate doar norme de principiu, generale pentru a permite instanțelor să judece echitabil și să analizeze corespunzător relațiilor comerciale dinamice.

Interpretarea acestor acte se realizează nu doar prin prisma interesului consumatorului, dar și al concurenților. Astfel, este reprezentativă cauza Alcoa [39], 1945 (companie americană care se ocupă cu aluminiul). Această companie, dezvoltând noi tehnologii de obținere și prelucrare a minereurilor, a obținut și a vândut aluminiu de calitate mai superioară și mai durabil la preț ieftin. Dacă în 1888, prețul unui furt de aluminiu

constitua 8 dolari, atunci în 1930 prețul a scăzut până la 20 cenți. Cu toate acestea, Alcoa a fost pedepsită în 1945 pentru monopol.

Cu toate acestea, există un șir de opozanți (doctrinari) ai legilor antimonopol, calificându-le ca imorale, împotriva eficacității, împotriva principiilor comerțului, răzbuțătoare pe întreprinderile de succes, etc. Reprezentativ este cazul Du Pont. Aceasta este una din cele mai mari corporații de cercetare industrială din istoria capitalismului și cea mai importantă victimă a legilor antimonopol [17]. Cercetătorii din cadrul acestei companii au creat produse revoluționare ca: celofanul, neopren (cauciuc sintetic), nailon ș.a. Managerii Du Pont au dezvoltat multe strategii de afaceri și metode de organizare a afacerii (cum ar fi pregătirea și păstrarea oamenilor de știință talentați; aceasta a acordat burse universitare, a organizat stagii de vară, a atras absolvenții; a creat un sistem de promovare, premie; a dezvoltat o metodă de coordonare a abilităților oamenilor de știință, care activează pe diferite sectoare, etc.). Însă, urmare a multor dezbateri, examinări instanța nu a găsit încălcarea concurenței în această cauză pe piața ambalajelor flexibile, deoarece celofanul avea destui substituenți la acea vreme.

Trecând în revistă cele mai importante acte antitrust adoptate la nivelul SUA, nu putem să nu facem referire și la teoriile economice. Conținutul conceptului de concurență la etape diferite de dezvoltare, a fost definit diferit, fiind influențat mai mult sau mai puțin de teoriile economice și, ca urmare, fiind recepționat în mod variabil de sistemele juridice [9, pag. 335].

Fundamentul conceptual al legislației americane antitrust a fost pus de cunoscutul economist-conservator, fondatorul Școlii economice de la Chicago, **Frank Knight**. Lucrarea teoretică despre concurență a lui Knight, mai mult decât orice, a oferit o putere nelimitată fără precedent legislației antimonopol. Modelul ideal, pe care teoria economică l-a atribuit legislației antimonopol, este doctrina concurenței perfecte, formulată de Knight. Acesta a caracterizat concurența perfectă astfel: toți factorii de producție sunt schimbători și fracționați; pe fiecare piață relevantă sunt un număr nedefinit de cumpărători și vânzători, care nu sunt

atașați sentimental de un anumit vânzător sau cumpărător; toate companiile concurente produc și lansează pe piață aceleași genuri de produse și nici o companie de producere nu utilizează inovația [17, pag. 496].

Politicile de concurență ale SUA între anii 1950-1970 au fost influențate de **școala structuralistă de la Harvard**. Conform abordării Școlii de la Harvard, activitatea unor anumite industrii era percepută ca fiind dependentă de conduita companiilor, care la rândul lor erau dependente de structura pieței industriei cercetate. Acest fenomen a devenit cunoscut prin paradigma „structură – conduită - performanță”, care accentuează că structura pieței determină strategiile comerciale ale întreprinderilor și, prin aceasta, nivelul de performanță economică.

Viziunea originală a Școlii de la Harvard, o constituia afirmația că puterea de piață este dăunătoare în sine, și de aceea trebuie considerată ilegală. Analiza se axa mai degrabă pe structura pieței decât pe conduita de afaceri drept sursă de performanță economică adversă.

Ideea de referință a școlii nu era prea departe de idealul concurenței perfecte, și anume, fiecare întreprindere, diluată într-o structură de piață fragmentată, are o putere de piață zero. Noul credo „*small is beautiful*” contrasta astfel cu cea din perioada anterioară [21, pag. 54].

O transformare destul de radicală a marcat perioada următoare. Ea se explică cel puțin prin două motive: primul, opiniile din perioada structuralistă nu mai erau susținute, ceea ce a condus la apariția unui nou curent de gândire, punând accentul pe eficacitatea economică, și, al doilea, temerile precum că o politică concurențială prea strictă ar fi dezavantajoasă pentru industria americană. Astfel, ca reacție a apărut **Școala ofertei sau Școala de la Chicago**. Adepții Școlii din Chicago, reprezentați de G. Stigler (lucrarea: *Production and Distribution Theories: The Formative Period*, 1941), H. Demsetz (lucrarea: *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, 1969) și Y. Brozen (lucrarea: *Is Government the Source of Monopoly? And Other Essays*, 1980) critică opinia reprezentanților Școlii din Harvard, considerând că dacă eficiența pieței reprezintă cu adevărat obiectivul politicii de concurență, atunci se cere



a fi schimbată perspectiva, paradigma corectă trebuind să lege concentrarea pieței cu eficiența [9, pag. 338].

Reprezentanții Școlii din Chicago considerau că este necesar să se recunoască virtuțile pieței de a se concentra și autoregla, politica statului de reglementare a concurenței trebuind să fie minimă. Cea mai mare problemă fiind considerată barierele de intrare pe piață, care sunt create de stat.

Potrivit adeptilor acestei teorii, modelul concurenței pure și perfecte este fals, după cum sunt false și celelalte modele economice, întemeiate mai mult sau mai puțin pe considerarea unor parametri din concurența pură și perfectă, cum a fost cel al Școlii de la Harvard. Singurul model care merită să fie luat în considerare este cel al pieței reale, existente, caracterizate de cele mai multe ori printr-un mic număr de vânzători, aflați într-un viu proces de mobilizare a informațiilor și cunoștințelor. Iar aceste piețe care au tendința naturală de a se concentra trebuie să i se recunoască virtuțile, tot naturale, de a se autoregla, în ambianța unei politici de concurență minime [20, pag. 21].

Reprezentanților acestei școli le revine meritul dezvoltării conceptului contestabilității pieții. Astfel, o structură monopolistică poate fi concurențială dacă intrarea pe piață este posibilă fără costuri specifice. Pentru a fi mai exacti, dacă monopolistul abuză de poziția sa dominantă pentru a ridica prețurile, o întreprindere trebuie să poată să intre pe piață pentru a concura. Ceea ce semnifică că o concurență potențială poate fi suficientă pentru a disciplina o întreprindere cu poziție dominantă. De altfel, dacă aceasta din urmă ridică prețurile, există o oportunitate de profit, care va fi exploatată de un nou intrat. Astfel, reglementarea trebuie să fie îndreptată asupra asigurării faptului ca piața să fie contestabilă, adică să nu aibă bariere la intrare. Deci, o piață contestabilă poate fi definită prin întrunirea următoarelor condiții: 1) absența barierele la intrare ar putea fi determinată de similitudinea condițiilor costurilor pentru întreprinderile stabilite și concurenții potențiali; și 2) o situație în care concurenții potențiali au posibilitatea de a intra și a ieși fără costuri irecuperabile [9, pag. 339].

**Școala nihilistă sau a distrugerii creatoare** consideră că concurența este

inseparabilă de dinamism. J. Schumpeter, reprezentantul acesteia, dă o viziune nouă naturii concurenței. Și anume, consideră că: „*concurența este motorul procesului de distrugere creativă*” și în consecință a progresului economic. Companiile pioniere introduc produse noi și metode de producere noi, astfel deschizând piețe noi. Dinamismul acestor companii inițial le oferă o poziție monopolistă pe piață, în același timp stimulând pe altele să le imite. Aceste inovații și imitații succesive promovează progresul economic. Privite din perspectiva concurenței drept proces dinamic, devierile de la modelul concurenței perfecte, cum ar fi diferențierea produsului și lipsa transparenței pe piață sunt premise pentru „lucrabilitatea” aceluși proces [11, pag. 159].

Teoreticienii încadrați în acest curent propun însă, renunțarea completă la toate instrumentele de ordonare concurențială admise de structuraliști și de Chicago pe plan intern sau de evoluționiști pe plan extern. În acest sens, introduc noțiunea de inovare, care devine esența concurenței.

Din această perspectivă nihilistă lansează un nou model de referință pentru concurența imperfectă, denumit *modelul rivalității de piață* (*Market Rivalry Model*), potrivit căruia între actorii economici, producători și consumatori, „se joacă” o rivalitate economică și comercială în termenii concurenței prin profituri.

Nihilistii consideră că legislația antimonopol în vigoare are un caracter amoral, deoarece sancționează agenții economici care au obținut succes în afaceri și îi susține pe cei cu eficiență scăzută. Adevărata legislație concurențială efectivă și echitabilă ar trebui să se bazeze pe morala egoismului raționalist.

Gândirea economică europeană în ceea ce privește concurența a fost influențată de asemenea de două școli: Școala de la Freiburg a liberalismului ordonat și Școala de la Bruxelles.

**Liberalismul ordonat sau economia socială de piață** își are originea în anii 30 ai sec. XX în cadrul Universității din Freiburg, având la bază lucrările economistului W. Eucken și a profesorilor de drept F. Bohm și H. Grossmann-Doerth. A fost o școală de gândire neo-liberală numită uneori, sintetic, ordoliberalism, care după al

Doilea Război Mondial a jucat un rol însemnat în dezvoltarea politicilor în domeniul economiei și a legislației cu privire la concurență în Germania și Europa [9, pag. 340].

Viziunea ordoliberală asupra societății a fost caracterizată prin căutarea unei a treia cale între capitalism (economie de piață) și socialism (economie centralizată). După Primul Război Mondial, Europa a suferit o renaștere a liberalismului teoretic, care a încercat să evite dezavantajele sistemului vechi liberal „laissez-faire”. Astfel, a apărut necesitatea de a proteja procesul de concurență prin intervenția statului.

Din punct de vedere teoretic ordoliberaliștii consideră că este imposibil de analizat separat fenomenele economice și fenomenele juridice. În așa mod, contrar percepției tradiționale, cercetarea interdisciplinară în domeniul Economiei și Legislației cu privire la Concurență nu a început la Universitatea din Chicago în anii 50. A fost precedată de către ordoliberalii germani, care au adoptat o viziune clară instrumentală referitor la sistemul legal de a percepe reguli legale. Ideea comună a economiștilor și juriștilor de la Freiburg era că eșecul sistemului juridic în contracararea creării și exercitării puterii economice private fuseseră principala cauză a subminării libertăților economice și în cele din urmă a celor politice. O linie directă s-a stabilit între dispersarea puterii economice – condiție a liberului acces pe piață – de puterea politică - condiție a exercitării libertăților individuale.

Cadrul constituțional trebuie să conducă spre instituirea unui sistem de puteri și contra-puteri care să permită să garanteze aceste libertăți. **Concurența este, deci, o utilitate pentru a dispersa puterea și a exercita libertățile.** Ea permite, astfel, să maximizeze bunăstarea societății și să protejeze libertățile individuale [4, pag. 46].

Școala Freiburgheză a conferit legii cu privire la concurență un loc central în întreaga ordine economică. Conform opiniilor adeptilor acestei Școli, statul ar trebui să creeze cadrul legal pentru a face posibilă concurența completă și, acolo unde acest ideal nu e posibil să fie realizat, trebuie să adopte regulamente care vor stimula rezultatul concurenței complete.

Ideile ordoliberales și-au lăsat am-



prenta de asemenea și asupra legislației comunitare cu privire la protecția concurenței. În acest sens, se poate face referință la formularea interdicției înțelegerilor de tip cartel (art. 101 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene [14] (în continuarea TFUE)) și restricției abuzurilor de poziția dominantă (art. 102 TFUE).

**Școala de la Bruxelles** înglobează ideile de teorie economică și politică de concurență care au stat la baza încheierii Tratatului de la Roma de creare a Uniunii Europene și care în prezent sunt promovate de Comisia Europeană. Școala a beneficiat de experiența americană, dar totodată a preluat și tradițiile europene, fiind influențată de ordoliberali [9, pag. 341].

Conform reglementărilor comunitare, politica în domeniul concurenței nu este privită ca un scop în sine, ci ca o condiție necesară realizării pieții interne.

Concurența pentru Școala de la Bruxelles este un mecanism de direcționare și de control anonim care nu numai că-i forțează pe concurenți să dobândească avantaje de eficacitate, dar și să realizeze transferul acestora către consumatori.

În concluzie putem spune că evoluția teoriilor economice în materie a fost importantă și a influențat în mod semnificativ modul în care sunt interpretate și aplicate legile antitrust în Statele Unite și mai recent în Europa.

În 1900 au fost operate modificări [2] în Convenția de la Paris privind protecția proprietății industriale adoptată în 1883, în sensul obligării statelor membre de a asigura respectarea concurenței loiale, iar în 1934 au fost introduse prevederi exprese referitor la care anume fapte sunt considerate acțiuni de concurență neloială.

În 1923, în legătură cu inflația acută și creșterea dispoziției antimonopol a conducerii, în Germania a fost adoptat primul act îndreptat formal împotriva cartelurilor – **Decretul privind abuzul de puterea economică**. Însă decretul nu doar interzicea crearea cartelurilor, dar dimpotrivă le legaliza. Pentru a recunoaște existența cartelului era necesar un contract scris (art. 1), înțelegerile verbale se considerau fără efecte (inexistente), (art. 2). Implicarea statului se permitea doar în situațiile, când cartele

le prin acțiunile lor amenințau economia în general sau bunăstarea societății. Potrivit art. 4 așa o amenințare apărea dacă producerea sau vânzarea bunurilor se limitau prin metode, nejustificate din punct de vedere economic, prețurile creșteau sau se mențineau la un nivel ridicat, libertatea economică a furnizorilor sau a consumatorilor s-a limitat în mod nejustificat pe calea boicoturilor (sistare) sau stabilirea prețurilor, serviciilor discriminatorii în contract [40].

De asemenea, Norvegia și Suedia au adoptat un act similar în 1925 și, respectiv, 1926. Totuși, odată cu marea criză economică din 1929, dreptul concurenței a dispărut din Europa. Acesta s-a relansat abia după al II-lea război mondial, când Marea Britanie și Germania, ca urmare a presiunii din partea SUA, au devenit primele țări din Europa care au adoptat pe deplin legile care reglementează concurența (1947).

La nivelul Uniunii Europene, **Tratatul CECO** (Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului) semnat la Paris în 1951 a fost primul, care reglementează practicile din domeniul oțelului, cărbunelui și a concentrărilor economice. La formularea regulilor antimonopol din Tratatul CECO din 1951, poziția cheie a ocupat-o profesorul de la Harvard, Bowie, totuși spiritul normelor reflectă și opiniile școlii ordoliberală de la Freiburg. În cele din urmă, art. 65 prevedea posibilitatea de aplicare a excepției la interzicerea cartelurilor, totuși impunând pentru aceasta condiții stricte (diferență semnificativă față de interzicerea cartelurilor în SUA: Legea lui Sherman nu recunoștea excepții). Art. 66 despre fuziuni, de asemenea, reflecta principiile dure americane antitrust: se permiteau fuziunile care nu limitau concurența (aspectele politice nu aveau importanță) [18, pag. 51].

Prin Tratatul ulterior de constituire a Uniunii Europene au fost consolidate și mai mult reglementări ale concurenței. Astfel, potrivit **Tratatului CEE** (Comunitatea Economică Europeană), din 1957, trebuie acționat astfel, încât „*concurența la nivelul pieței comune să nu fie distorsionată*”. Prevederile respective se referă la controlul Comisiei Europene asupra aranjamentelor restrictive sau a cartelurilor, a exercitării abuzive a poziției dominante pe

pieță și a controlului privind acordarea ajutoarelor de stat [13, pag. 5].

Dat fiind faptul că statele membre aveau legi naționale cu privire la concurență, acestea au trebuit să facă eforturi în direcția adoptării unor reguli procedurale prin care să poată fi puse în aplicare prevederile din Tratatul de creare a Comunității Economice Europene. În cele din urmă, statele membre au ajuns la un consens privind conținutul acestor reguli procedurale, astfel încât în 1962 acestea au fost adoptate, acordul respectiv fiind cunoscut sub denumirea de **Regulamentul 17/62** [3, pag. 204]. A devenit foarte clar că redactarea regulilor a fost făcută într-o asemenea manieră, încât controlul acestei politici să rămână la nivel supranațional, respectiv la nivelul Comisiei.

Sfârșitul anilor 80 au reprezentat un moment important în evoluția acestei politici, care va deveni mult mai transparentă și cu o mai mare viteză decizională, reușind să construiască un nou echilibru între abordarea neo-liberală și cea intervenționistă.

Înainte de 1985, implicarea redusă a Comisiei în domeniul ajutorului de stat, transformase acest domeniu într-unul ca și inexistent. În 1985, Directoratul General pentru concurență al Uniunii Europene IV a trecut la o revizuire a metodologiei privind acordarea ajutoarelor de stat; primul set de rezultate a acoperit perioada 1981-1986 și a servit ca punct de plecare pentru viitoarele analize periodice ale acestui domeniu. În ciuda presiunilor venite din partea celor care se pronunțau pentru intervenții mult mai protecționiste, prin care se solicita plasarea competitivității înaintea concurenței în ierarhia obiectivelor promovate de Comisie, DG IV a continuat să promoveze politica inițiată de Sir Leon Britan conform căruia competiția de acasă este cel mai bun dascăl pentru a face față competiției de afară („*competition at home is the best trainer for competition abroad*”) [13, pag. 9].

În conformitate cu principiul de bază dezvoltat de Curtea Europeană de Justiție, în situația conflictului dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul național al statelor membre, prioritate are dreptul Uniunii Europene.

Sumând cele expuse, reglementarea relațiilor concurențiale a cunoscut două curente: american și european.



Dreptul american antitrust avea la bază prezumția că monopolurile sunt nocive, de aceea activitatea lor, formal, este interzisă. Compania sau grupul de companii trebuie să demonstreze că monopolul este util interesului public și atunci activitatea acestuia poate fi permisă.

Dreptul european anticartel permite existența monopolurilor, însă sub un control strict. Dacă se demonstrează că monopolul aduce mai multe prejudicii, decât beneficii, atunci activitatea acestuia va fi interzisă.

La momentul de față sunt state care, totuși, nu au adoptat un act privind concurența, existând reglementări sectoriale cu impact asupra concurenței, cum ar fi spre ex: Malaiezia, Filipine [12, pag. 34].

Începând cu anii 90 ai secolului XX, urmare a modificării sistemului economic, dar și a noilor tendințe de integrare europeană, dreptul concurenței a evoluat mai amplu și în România. Însă, reglementări ale concurenței sunt cunoscute încă din anii 60 ai secolului XIX.

Odată cu intrarea în vigoare a Codului Civil din 1864, actele de concurență neloială au fost supuse regimului acestuia. Regula generală în materie statua că „*nimeni nu poate produce o pagubă fără a o acoperi*”. Astfel, întreaga materie a concurenței era concentrată în instituția juridică a răspunderii delictuale.

După ce a aderat la Convenția pentru protecția proprietății industriale de la Paris din 1883, România, în anul 1932, a adoptat Legea concurenței neloiale, care reglementa doar fapte de concurență neloială. Drept acte de concurență neloială se considerau confuzia și prezentarea indicațiilor false despre originea mărfurilor [10, pag. 23].

Urmare a influenței viziunilor Școlii ordoliberală de la Freiburg, care au încercat să evite dezavantajele sistemului vechi liberal „*laissez-faire*”, a apărut necesitatea de a proteja procesul de concurență prin intervenția statului. Astfel, pentru reprimarea acordurilor monopoliste și a practicilor anticoncurențiale au fost adoptate mai multe acte normative. Pentru perioada interbelică se menționează Decretul din 1937 pentru reglementarea controlului cartelurilor, completat prin Legea

din 1939 privind acordurile monopoliste. Prin dispozițiile înscrise în cele două acte normative, se urmărea să se preîntâmpine acordurile sau comportamentele monopoliste pe piața internă și exercitarea unui control permanent de către Ministerul Industriilor, relativ la restricțiile aduse concurenței [32].

Perioada 1945-1989 a fost una în care, neexistând concurență, nici reglementările amintite sau altele noi nu își mai aveau rostul. De altfel, chiar și dreptul comercial a fost umbrit de sistemul monopolului de stat și al economiei planificate.

După căderea regimului comunist în 1990, odată cu competiția economică au apărut și normele ce o reglementează. Constituția României din 1991 [22] garantează libertatea comerțului și protecția concurenței loiale. În același timp a fost adoptată și Legea privind combaterea concurenței neloiale [23].

Prima lege a concurenței în România a fost adoptată în anul 1996 [24]. Legea acoperea atât aspecte instituționale și procesul de aplicare, cât și legislația antitrust și legislația cu privire la concentrările economice de bază. Încă de la început, legea concurenței a urmat în mare parte modelul european. Sancțiunile penale pentru persoane fizice erau posibile în cazurile de acorduri restrictive, precum și în cazurile de abuz de poziție dominantă, dar nu au fost niciodată relevante în practică. Analiza concentrărilor economice făcea deja parte din legea de concurență. Nu existau excluziuni semnificative pentru niciun sector al economiei. Mai multe schimbări ale legii respective au fost influențate de eforturile de aliniere a legislației române de concurență la legislația europeană în domeniul concurenței și la alte standarde internaționale.

Prin această lege a fost înființat Consiliul Concurenței ca autoritate administrativă autonomă. Acesta pune în aplicare și asigură respectarea prevederilor naționale și comunitare în domeniul concurenței, în același timp, având rolul de autoritate națională de contact în domeniul ajutorului de stat între Comisia Europeană, pe de o parte, și instituțiile publice, furnizorii și beneficiarii de ajutor de stat, pe de altă parte.

În anul 1999 a fost adoptată și Legea privind ajutorul de stat [25] care avea să reglementeze modalitățile de auto-

rizare, acordare, control, inventariere, monitorizare și raportare a ajutorului de stat, în vederea creării și menținerii unui mediu concurențial normal. Aceasta, însă, a fost abrogată în 2006 întrucât contravenea Tratatului de instituire a Comunității Europene. Drept urmare, competențele de autorizare a ajutoarelor de stat s-au transferat de la Consiliul Concurenței la Comisia Europeană, iar legislația comunitară în domeniul ajutorului de stat, din acel moment, va fi direct aplicabilă în România.

Aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 a determinat schimbări majore în mediul de afaceri din România și a constituit un factor catalizator în privința accelerării proceselor de reformă în toate domeniile de activitate. În momentul de față, legislația română în domeniul concurenței este armonizată cu reglementările comunitare, iar aplicarea acesteia a fost apreciată pozitiv de către Comisia Europeană. Reglementările privind practicile anticoncurențiale cuprinse în art. 5 și 6 din Legea concurenței din 1996, republicată în 2013 [26], corespund prevederilor comunitare stipulate în art. 81 și 82 din Tratatul Comunității Europene, care reprezintă legislația comunitară primară.

În Republica Moldova sistemul reglementării juridice a protecției concurenței își are originea la începutul anilor 90 ai secolului XX prin aprobarea Hotărârii Guvernului R.S.S. Moldova nr.2 din 04.01.1991 Cu privire la măsurile urgente de demonopolizare a economiei naționale a R.S.S. Moldova [27], care declară drept una din direcțiile principale ale economiei dezvoltarea spiritului de concurență și limitarea activității monopoliste. Ulterior a fost aprobată Legea Republicii Moldova Cu privire la limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței nr. 906- XII din 29.01.1992 [28], care a stabilit bazele organizatorice și juridice ale dezvoltării concurenței, măsurile de prevenire, limitare și reprimare a activității monopoliste și este orientată spre asigurarea condițiilor pentru crearea și funcționarea economiei de piață în Republica Moldova. Reieșind din faptul că legea menționată mai sus avea mai mult un caracter declarativ, la 30 iunie 2000 a fost aprobată Legea cu privire la protecția concurenței nr.1103 [29], mai amplă, care institua un organ aparte



care să se ocupe de protecția concurenței [9, pag. 334].

Anterior, aspectele ce țineau de concurență erau tratate prin prisma Codului Civil din 1964. În timpul URSS, pe teritoriul actual al RM, se aplicau actele URSS. Deși constituțiile URSS garantau drepturile economice ale cetățenilor, URSS avea o economie planificată și cu lipsă de comercianți. Respectiv, nu poate fi vorba de un drept al concurenței.

În 1993 RM a aderat la Convenția pentru instituirea Organizației Mondiale a Proprietății Intellectuale [1] și la Convenția de la Paris pentru Protecția Proprietății Industriale [1].

Actualmente, cadrul legislativ al protecției concurenței în RM, este constituit din Legea concurenței [30] și Legea ajutorului de stat [31], ambele din 2012.

**Concluzii.** Analizând evoluția dreptului concurenței, au fost identificate trei instrumente conceptuale indispensabile a problematicii acestei ramuri și anume: noțiunea de concurență, piața relevantă, care a fost abordată de teoriile economice și noțiunea de întreprindere, percepută puțin diferit în domeniul vizat.

#### Referințe bibliografice:

- Hotărârea Parlamentului nr. 1328 din 11.03.1993, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 003 din 30.03.1993.
- Tratatul de la Bruxelles din 14.12.1900.
- Regulamentul Consiliului Comunității Economice Europene din 06.02.1962, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 13 din 21.02.1962.
- Politica Uniunii Europene în domeniul concurenței.
- United States Statutes at Large 15 U.S.C., §41-58, 1914.
- United States Statutes at Large 730, 15 U.S.C., §12-27, 1914.
- United States Statutes at Large 1526, 15 U.S.C., §13, 1936.
- United States Statutes at Large 15 U.S.C., §18a, 1976.
- Maxim I., Bulmaga O., Problematika definirii și clasificării concurenței, Revista Analele științifice ale Universității Cooperatist-Comerciale din Moldova, Vol. XI, Chișinău, 2013.
- Gheorghe Gheorghiu, Manuela Niță, Dreptul Concurenței Interne și Europene, curs universitar, Universul Juridic, București, 2011.
- Mihai E., Dreptul Concurenței, ed. All Beck, București, 2004.
- Consiliul Concurenței, România, Concurența, Studii, cercetări și analiza privind protecția concurenței economice, Nr. I, 2010.
- Politica în domeniul concurenței, Proiectul Phare RO 0006.18.02, 2003.
- Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 326 din 26.10.2012, pag. 1 – 390. În vigoare de la 01.12.2009.
- Беляева О.А., Предпринимательское право, 2-е изд., испр. и доп. - М.: Инфра-М, Контракт, 2009.
- Качалин В. В., Система антимонопольной защиты общества в США, Ed. Наука, 1997.
- Gary Hull, The abolition of antitrust, în traducerea: Некипелов А.Д., Об отмене антимонопольного законодательства в США, М. Эком Паблишерз, 2008.
- Tihamer Toth, Антимонопольное право Европейского союза, ed. Complex, Budapesta, 2007.
- Steven G. Calabresi, Larissa Price, Monopolies and the Constitution: A History of Crony Capitalism, Faculty Working Papers, 2012.
- Schumpeter J., Capitalism, Socialism and Democracy, London, 1994.
- Khemani R.S., Shapiro D. M., Glossaire d'économie industrielle et de droit de la concurrence, Paris, 1995.
- Monitorul Oficial al României, nr. 233 din 21.11.1991.
- Monitorul Oficial al României, nr. 24 din 30.01.1991.
- Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 30.04.1996.
- Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 370 din 03.08.1999.
- Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 515 din 14 august 2013.
- Buletinul Oficial din 04.01.1991.
- Monitorul Parlamentului nr. 2, din 01.03.1992.
- Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 166-168 din 31.12.2000.
- Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197 din 14.09.2012.
- Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 166-169a din 16.08.2012.
- Dreptul concurenței <http://www.slideshare.net/exodumuser/87442810-cursdreptulconcurenței> (accesat la data de 11.01.2016).
- <http://web-mistress.livejournal.com/126356.html> (accesat la data de 01.12.2015).
- [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конкурентное\\_право](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конкурентное_право) (accesat la data de 08.12.2015).
- <http://anticartel.ru/userdata/D1%80.pdf> (accesat la data de 24.12.2015).
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Robinson-Patman\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Robinson-Patman_Act) (accesat la data de 28.12.2015).
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Celler-Kefauver\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Celler-Kefauver_Act) (accesat la data de 28.12.2015).
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Hart-Scott-Rodino\\_Antitrust\\_Improvements\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Hart-Scott-Rodino_Antitrust_Improvements_Act) (accesat la data de 29.12.2015).
- [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_v.\\_Alcoa](https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_v._Alcoa) (accesat la data de 30.12.2015).
- <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1132537> (accesat la data de 04.01.2016).
- [https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_competition\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_competition_law) (accesat la data de 01.12.2015).



## GAFĂ MINISTERULUI FINANTELOR ESTE ÎN DEFAVOAREA CONTRIBUABILILOR

Mihai CORJ,

doctor în drept, conferențiar universitar

### SUMMARY

The author discusses the problems that arise in the interpretation and application of the Ministry of Finance and the State Tax Service, demonstrates the detrimental consequences for the state budget in general and road fund, especially because not accumulated financial resources. It also reveals that the legislation to be applied in conjunction with the principles of law. The rule of law must be approved even by the Finance Ministry, which is responsible for the accumulation of income to the national budget. The accumulation of all government revenue must be legal.

**Keywords:** toll, charges for use of roads by vehicles registered in Moldova, tax period, tax obligation, fiscal policy

### REZUMAT

Autorul pune în discuție problemele ce apar la interpretarea și aplicarea dreptului de către Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat, demonstrează consecințele nefaste pentru bugetul de stat, în general, și pentru fondul rutier, în special, din cauza neacumulării resurselor financiare. De asemenea, relevă faptul că legislația în vigoare urmează a fi aplicată în coroborare cu principiile dreptului. Preeminența dreptului trebuie să fie agreată chiar și de Ministerul Finanțelor, care este responsabil de acumularea veniturilor la bugetul public național. Acumularea oricăror venituri publice trebuie să fie una legală.

**Cuvinte-cheie:** taxă rutieră, taxă pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, perioadă fiscală, obligație fiscală, politică bugetar-fiscală

**Introducere.** În acest studiu vom aborda o chestiune de interes teoretic (doctrinar) și practic privind interpretarea și aplicarea legislației fiscale. În speță, ne vom referi la modul de calculare și achitare a taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova. De curînd, perceperea acestei taxe a început să creeze dificultăți atât organelor fiscale, cît și posesorilor de autovehicule înmatriculate în Moldova.

Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a adoptat politica bugetar-fiscală pe anul 2015. Astfel, a fost amendată și anexa nr. 1 „Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova” la titlul IX – Taxele rutiere din Codul fiscal al Republicii Moldova, care a intrat în vigoare la 1 mai 2015.

Organul central de specialitate al statului [1], care elaborează și promovează politica unică a statului în domeniul finanțelor publice, este Ministerul Finanțelor. Ministerul este responsabil de acumularea veniturilor la bugetul public național. Pentru exercitarea funcțiilor de bază ce îi revin, Ministerul elaborează cadrul normativ ce reglementează: sistemul fiscal, sistemul vamal, sistemul bugetar și procesul bugetar. De asemenea, elaborează și aprobă acte normative departamentale

pe domeniile sale de competență. Prin intermediul Serviciului Fiscal de Stat, Ministerul Finanțelor asigură administrarea fiscală.

**Materiale și metode aplicate.** Prezentul studiu a fost elaborat în baza publicațiilor științifice din domeniu, a actelor legislative și normative în vigoare și a practicii judiciare relevante. În studiu au fost utilizate: metoda logică prin aplicarea raționamentelor deductive și de sinteză, metoda comparativă de analiză și metoda istorică.

Scopul acestui demers științific este analiza competențelor Ministerului Finanțelor și ale organelor fiscale în domeniul interpretării și aplicării legislației fiscale la calcularea taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova.

**Rezultate obținute și discuții.** Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (IFPS), aflîndu-se sub *oblăduirea* Ministerului Finanțelor, în goană după acumularea veniturilor la buget, demonstrează lipsă de respect față de lege. Acest fapt este atestat prin încasarea ilegală a unei părți din cuantumul taxei percepute de la posesorii de autovehicule înmatriculate în Republica Moldova în perioada fiscală 2012 și, respectiv, 2013.

Astfel, IFPS, avînd susținerea Ministerului Finanțelor, a emis unele acte normative contrare legii, fapt atestat și de instanța de judecată [2].

Ulterior, Ministerul Finanțelor, conștientizînd că anterior practic a impus IFPS să interpreteze și să aplice eronat legea în raport cu contribuabilii, astfel acesta, deja în 2015, ne-a surprins cu o explicație bizară, cum trebuie contribuabilii să perceapă unele prevederi ale Legii nr. 71/2015 referitoare la calcularea taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova [3].

Prin Comunicatul informativ nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015 [4], Ministerul Finanțelor, la compartimentul II – „Cu privire la aplicarea normelor privind modificarea mărimilor cotelor taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova”, comunică următoarele: „(...) în cazul autovehiculelor înmatriculate în Republica Moldova – obligate să efectueze testarea tehnică o dată pe an, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova se va calcula și achita printr-o plată unică și în volum deplin, conform cotelor taxei în vigoare la momentul achitării.

Astfel, în cazul în care contribuabilul, pînă la data de 30.04.2015 inclusiv, a calculat și a achitat, printr-o plată unică și în volum deplin, taxa pentru folosirea drumurilor de către autove-



hiculele înmatriculate în Republica Moldova, conform cotelor taxei în vigoare la momentul achitării pentru autovehiculul corespunzător, iar testarea tehnică obligatorie aferent autovehiculului respectiv se efectuează după data de 01.05.2015 inclusiv, acesta nu are obligația de a recalcula mărimea taxei conform cotelor taxei stabilite începând cu data de 01.05.2015 și de a achita diferența dintre mărimea taxei conform cotelor taxei în vigoare până la data de 30.04.2015 inclusiv și cotele taxei începând cu data de 01.05.2015.

Așadar, guvernării interpretează eronat prevederile legale, întrucât nu cunosc practica aplicării dreptului, de aceea și emit acte normative ilegale, contrare logicii formale și principiilor dreptului.

În opinia subsemnatului, textul, expus *supra*, din compartimentul II al Comunicatului informativ al MF nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015 trebuie să fie expus în următoarea redacție: „(...) în cazul autovehiculelor înmatriculate în Republica Moldova, obligate să fie supuse testării tehnice o dată pe an, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova va fi calculată și achitată printr-o plată unică și în volum deplin, conform cotelor taxei care sînt în vigoare pe perioada stabilită pentru achitarea acestora [5].

Astfel, în cazul în care contribuabilul, pînă la 30.04.2015 inclusiv, a calculat și a achitat, printr-o plată unică și în volum deplin, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, conform cotelor taxei în vigoare la momentul achitării pentru autovehiculul corespunzător, acesta este obligat, pentru perioada 01.05.2015–31.12.2015, să recalculeze mărimea taxei, conform cotelor taxei stabilite începînd cu 01.05.2015, și să achite diferența taxei, în baza cotelor taxei în vigoare începînd cu 01.05.2015 și a celor pînă la 30.04.2015. Achitarea unei taxe este o obligație, și nu un drept cîștigat, de aceea recalcularea taxei este o procedură obligatorie pentru cei care au achitat taxa integral pînă la 30.04.2015.

Prin urmare, pentru perioada fiscală 2015 (01.01–31.12.2015), taxa va fi re-

calculată și achitată astfel: pentru perioada 01.01.2015–30.04.2015, conform cotelor statuate în anexa nr. 1 a titlului IX din Codul fiscal în redacția Legii nr. 324 din 27.12.2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997, iar pentru perioada 01.05.2015–31.12.2015 – conform cotelor statuate în anexa nr. 1 a titlului IX din Codul fiscal în redacția Legii nr. 71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

**Exemplu.** Să admitem că un contribuabil este posesorul unui autoturism cu capacitatea cilindrică a motorului de 2325 cm<sup>3</sup> care, conform legislației, este supus testării obligatorii o dată pe an.

Așadar, pentru perioada 1 ianuarie – 30 aprilie 2015, în temeiul pct. 2 lit. b) din anexa nr. 1 la Titlul IX din Codul fiscal, prevedere în vigoare pentru această perioadă (în redacția pct. 8 al art. I din Legea nr. 324 din 27 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997) [6], urmează a fi aplicată cota taxei în cuantum de 0,60 lei/cm<sup>3</sup>, iar pentru perioada 1 mai – 31 decembrie 2015, în conformitate cu prevederile pct. 2 lit. b) din anexa nr. 1 la Titlul IX din Codul fiscal (în redacția pct. 106 al art. IV din Legea nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative) – cota în mărime de 0,90 lei/cm<sup>3</sup>.

Astfel, pentru perioada 1 ianuarie – 30 aprilie 2015, taxa pentru folosirea drumurilor de autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, datorată bugetului de stat, va constitui 458,63 lei (2325 cm<sup>3</sup> x 0,60 lei/cm<sup>3</sup> : 365 zile x 120 zile = 458,63 lei), iar pentru perioada 1 mai – 31 decembrie 2015 – 1404,56 lei (2325 cm<sup>3</sup> x 0,90 lei/cm<sup>3</sup> : 365 zile x 245 zile = 1404,56 lei).

Prin urmare, **pentru perioada fiscală 2015 în cazul examinat supra urmează a fi achitată o taxă în mărime de 1863,19 lei** (1404,56+458,63=1863,19 lei).

Deci, taxa pentru utilizarea drumurilor de către un autoturism înmatriculat în Republica Moldova, cu capacitatea cilindrică a motorului de 2325 cm<sup>3</sup>, pentru anul 2015 urmează a fi achitată de către posesorul acestuia în cuantum de 1863,19 lei, și nu de 1395 lei (2325 cm<sup>3</sup> x 0,60 lei = 1395 lei), precum a fost achitată de cei șmecheri, sau 2092,50 lei (2325 cm<sup>3</sup> x 0,90 lei) – cea achitată

de contribuabilii de bună-credință, de altfel, jefuiți de către stat prin indicațiile și informațiile eronate ale autorităților sale.

Astfel, ca urmare a informării eronate de către Ministerul Finanțelor a SFS și a tuturor contribuabililor și a aplicării greșite a prevederilor legale, șmecherii vor achita o taxă cu 697,50 lei mai mică (2092,50 – 1395), în raport cu contribuabilii de bună-credință, iar bugetul va fi vitregit de sumele respective – repercusiune a aplicării neuniforme și ilegale a legislației fiscale. Cel mai grav este că, printr-un asemenea comportament iresponsabil al guvernărilor, nu vom reuși să educăm contribuabilii onești. Ba, dimpotrivă, toți se vor strădui să fie cît mai ageri, pentru a folosi cu mare iscusință gafele autorităților publice și ale organelor fiscale.

Contribuabilii solicită aplicarea corectă și judicioasă a principiilor dreptului și a legislației fiscale la administrarea fiscală. Realitatea însă este una incertă, autoritățile, fiind arogante, stimulează optimizarea cheltuielilor pentru impozite și taxe. Dacă această taxă ar fi fost administrată conform cadrului legal în vigoare, urmare a exemplului expus *supra*, șmecherii datorau bugetului o sumă de 468,19 lei (1863,19 - 1395), iar contribuabilii de bună-credință urma să le fie restituită sau trecută în cont suma de 229,31 lei (2092,50 - 1863,19). Deci contribuabilii care respectă legea se află într-o situație stupidă, iar șmecherii sînt în vogă în Republica Moldova, aceștia fiind sub protectoratul MF și, implicit, al SFS. Prin urmare, MF și SFS (IFPS și IFS teritoriale) nu sînt interesați de aplicarea judicioasă a legislației fiscale, ci de faptul să nu le fie create lor anumite dificultăți la administrarea fiscală.

Cu regret, Ministerul Finanțelor, interpretînd eronat prevederile legale, impune SFS să aplice greșit încasarea acestei taxe rutiere, iar pe contribuabili îi îndeamnă să fie „mai deștepți cu cinci minute”. Astfel, Ministerul Finanțelor informează că cei care au achitat taxa rutieră pînă la 30 aprilie 2015 inclusiv, nu trebuie să recalculeze această taxă, iar cei mai puțin informați, deci simplul contribuabil, urmează să achite, începînd cu 1 mai 2015 pînă la 31 decembrie 2015, o taxă majorată pentru întregul an calendaristic. Reiese că contribuabilii onești urmează să achite taxa atît pentru ei, cît și pentru cei șmecheri.



Astfel tindem noi să educăm contribuabili onești?! Vom reuși în asemenea mod să avem rezultate?!

Taxa rutieră în cauză este achitată pentru perioada fiscală – anul calendaristic. Pentru mai multă claritate, invocăm prevederile art. 5 pct. 41) din Codul fiscal, în care este relevată noțiunea de *an fiscal – an calendaristic*. Astfel, legiuitorul, statuând exhaustiv limitele temporale ale perioadei respective *cu începere de la 1 ianuarie și care se termină cu 31 decembrie*, precizează că perioada fiscală pentru care este achitată taxa respectivă este 1 ianuarie – 31 decembrie 2015. De asemenea, conform DEX-ului: „CALENDARISTIC, -Ă, calendaristici, -ce, adj. Privitor la calendar, după calendar. *An calendaristic = an de 365 de zile, socotit de la 1 ianuarie la 31 decembrie*”.

În temeiul art. 5 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 [7], bugetele sînt aprobate pentru o perioadă de un *an bugetar*, iar, conform art. 46 din Legea citată supra, *anul bugetar începe la 1 ianuarie și se încheie la 31 decembrie*.

De asemenea, legiuitorul a statuat prevederi similare și în Legea nr. 847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar [8]: anul bugetar pe teritoriul Republicii Moldova începe la 1 ianuarie și se termină la 31 decembrie ale fiecărui an (art. 4), iar Lista veniturilor bugetare este aprobată ca anexă la legea bugetară anuală (art. 8 alin. (3)).

**Deci, în Republica Moldova, anul fiscal și anul bugetar sînt intervale de timp identice cu anul calendaristic.**

Prin legea bugetară anuală – Legea bugetului de stat pe anul 2015 nr. 72 din 12.04.2015 [9], Parlamentul a autorizat încasarea veniturilor publice la bugetul de stat, inclusiv a taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova în bugetul de stat.

În baza art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea fondului rutier nr. 720-XIII din 02.02.1996 [10], surse de constituire a fondului rutier sînt și taxele rutiere percepute conform legislației fiscale.

În conformitate cu prevederile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 720-XIII/1996, componenta fondului rutier, constituită din sursele indicate la alin. (1) al acestui articol, este parte integrantă la bugetul

de stat și se aprobă anual de Parlament. Inițial, taxa de folosire a drumurilor, percepută de la posesorii de vehicule înmatriculate în Republica Moldova, era încasată ținînd cont de prevederile statuate expres în anexa nr. 2 la Legea fondului rutier nr. 720-XIII din 02.02.1996 [11].

Mijloacele prevăzute sînt acumulate la contul fondului Trezoreriei de Stat. Cheltuielile fondului [12] sînt finanțate conform prevederilor programelor anuale ale lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor publice [13], aprobate de Guvern [14], în limitele concrete pe obiective și categorii de lucrări. Partea fondului neutilizată în anul bugetar este reportată la anul următor.

În baza art. 8 alin. (1) din Legea citată supra, controlul asupra virării integrale și la timp a accizelor și taxelor în fond revine organelor Ministerului Finanțelor. În cazul nerespectării modului de calculare, declarare și/sau achitare a taxelor aferente fondului rutier, organele fiscale vor aplica măsurile de asigurare a stingerii, de răspundere și executare silită aferente obligațiilor fiscale, conform Codului fiscal.

Așadar, legea trebuie respectată, interpretată și aplicată corect chiar și de persoanele vizate cu funcții de control fiscal.

Potrivit pct. 7 subpct. 7) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1265 din 14.11.2008 cu privire la reglementarea activității Ministerului Finanțelor [15], ministerul este învestit cu următoarele drepturi generale: să emită, în limitele competenței sale, *acte normative departamentale executorii* pentru autoritățile administrației publice, pentru persoanele juridice, indiferent de subordonarea lor departamentală, forma organizatorico-juridică și tipul de proprietate, precum și *pentru persoanele fizice*.

Conform pct. 9 subpct. 1), ministrul emite ordine și dispoziții ce vizează activitatea de bază a Ministerului, cu publicarea acestora în modul stabilit, și controlează executarea lor.

Astfel, ținînd cont de Comunicatul informativ al MF nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015 (de altfel, act oficial tratat greșit de către funcționarii

publici, în realitate, ca fiind net superior legii sau chiar Constituției), emis de către Ministerul Finanțelor, în acest caz, cum va proceda SFS? SFS va continua practica vicioasă de a desconsidera legea și contribuabilul sau se va conforma prevederilor legale?

De altfel, la 25 iulie 2015, taxa rutieră a fost calculată pe site-ul [www.servicii.fisc.md](http://www.servicii.fisc.md), conform anexei nr. 1 la titlul IX din CF în redacția Legii nr. 324/2012, și nu a Legii nr. 71/2015, iar cei de la Bancă nu știu cum să calculeze această taxă, motivînd că nu au modificările în program și așteaptă indicațiile de rigoare de la SFS.

Totodată, subsemnatul a avertizat autoritățile publice să ia măsuri pentru a nu admite și în anul fiscal 2015 violarea prevederilor legale la calcularea și încasarea taxei rutiere în partea ce ține de taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova.

Guvernanții au tergiversat adoptarea politicii bugetar-fiscale pe anul 2015. În această situație, pentru a avea o certitudine și o stabilitate, nu ar fi fost cazul să intervină brutal, pe la mijlocul anului bugetar, și să majoreze cotele taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova. Însă, odată ce au intervenit, să o facă legal. Deci, **pentru perioada fiscală 2015 să aplice prevederile anexei nr. 1 la titlul IX din Codul fiscal, care erau în vigoare pentru perioada fiscală 2015**, iar pentru perioada fiscală 2015, anexa nr. 1 la titlul IX din Codul fiscal a avut două redacții (pentru perioada 1 ianuarie 2015 – 30 aprilie 2015 anexa a fost expusă în redacția Legii nr. 324/2012, iar pentru perioada 1 mai 2015 – 31 decembrie 2015, în redacția Legii nr. 71/2015).

Așadar, urma ca pentru perioada 1 ianuarie 2015 – 30 aprilie 2015 să fie aplicate cotele statuate în anexa nr. 1 la titlul IX din Codul fiscal în redacția Legii nr. 324/2012, iar pentru perioada 1 mai 2015 – 31 decembrie 2015 – cotele introduse în anexa nr. 1 la titlul IX din Codul fiscal prin Legea nr. 71/2015.

Legiuitorul constituant, la art. 76 din Constituție, a stipulat faptul că legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.





Ulterior, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 32 din 29 octombrie 1998, a interpretat art. 76 din Constituția Republicii Moldova, statuînd: „Legea publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei, **dar care nu poate precede data publicării legii**”. De asemenea, legiuitorul, în articolul 120 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului [16], a specificat expres faptul că legile adoptate, ca rezultat al angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, **intră în vigoare la data publicării**.

Avînd în vedere cele relevate supra, constatăm că în două legi, adoptate recent prin procedură excepțională (*in extremis*), de angajare a răspunderii Guvernului față de Parlament, au fost admise unele erori.

Astfel, luînd în considerare normele invocate supra, data intrării în vigoare a acestei legi (Legea nr. 71/2015) nu poate fi alta decît data publicării ei în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, deci 28 aprilie 2015, și nu 1 mai 2015. Datele relevate *infra*, care își găsesc oglindire în sintagmele din art. XXVI alin. (1) din Legea nr. 71/2015: „intră în vigoare la 1 mai 2015”, „care se pun în aplicare la 1 ianuarie 2015”, „care se pun în aplicare la 1 ianuarie 2016”, „care se pun în aplicare la 1 ianuarie 2017”, sînt ilegale și neconstituționale.

Prin urmare, asemenea legi sînt adoptate *in extremis*, pentru a intra în vigoare imediat, deci la data publicării, și nu la orice altă dată ulterioară, prestabilită. De asemenea, menționăm că nu există nicio urgență de a adopta legi prin asemenea procedură, ca acestea să fie puse în aplicare abia la 1 ianuarie 2016 și, respectiv, la 1 ianuarie 2017.

Totodată, Curtea Constituțională, în pct. 8 din Hotărârea nr. 15 din 27.05.1998, într-o speță similară, a constatat faptul că sintagma „(...) și se aplică de la data ...” este în contradicție cu dispozițiile art. 76 din Constituție. Deci, în asemenea situație (*cînd o lege, fiind adoptată la 12.04.2015, se pune în aplicare la 1 ianuarie 2015*), Parlamentul a dispus aplicarea unei legi organizate inexistente.

În art. 22 din Constituție este con-

sacrat principiul neretroactivității legii, care urmărește protejarea libertăților și contribuie la fortificarea securității juridice și a certitudinii în raporturile interumane. **Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor anterior stabilite.**

Așadar, în acest caz nu este vorba despre excepțiile arhicunoscute privind aplicarea principiului retroactivității exprese a legii. În opinia subsemnatului, conceptul de retroactivitate expresă, mai nou instituit, trebuie desconsiderat, deoarece acesta nu este relevant plenar în doctrina juridică, ci utilizat de către Parlament pentru a-și acoperi *nu-ditatea* juridică, uneori cu acceptul tacit sau expres al Înaltei Curți.

Totodată, Guvernul are îndrituirea constituțională de a-și asuma răspunderea față de Parlament în anumite condiții: existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat și aplicarea imediată a legii în cauză.

Legile nr. 71/2015 [17] și nr. 73/2015 [18], publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, au intrat în vigoare la data publicării acestora și *punctum*. Politică bugetar-fiscală trebuie adoptată la timp, pînă la începerea unui nou an bugetar/fiscal/calendaristic.

Subsemnatul a solicitat autorităților publice competente amendarea unor prevederi ale art. XXVI alin. (1) din Legea nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și, respectiv, a art. 24 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015 nr. 73 din 12 aprilie 2015, astfel încît data intrării în vigoare pentru ambele legi să fie data publicării acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Iată care este răspunsul parvenit din partea autorităților.

Unii ar spune că ceea ce reprezentanții autorităților publice cu bunăștiință au omis să indice în răspunsul lor este neesențial/nerelevant, fapt cu care nu putem fi de acord, deoarece

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA  
СЕКРЕТАРИАТ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Direcția petițiilor și audiențe  
 Управление петиций и приема граждан

MD-2073, Chișinău, M. Ștefan cel Mare nr.102 MD-2073, Кишинев, ул. Штефан-вел Маре, 102

18.05.2015 Nr. DPA - C-1645/15

Corj Mihai  
mun. Chișinău,

Prin prezenta, Vă aducem la cunoștință că, în conformitate cu dispoziția Președintelui Parlamentului, **d-lui Andrian Candu**, petiția Dumneavoastră a fost remisă spre examinare la **Guvernul Republicii Moldova**, cu însărcinarea de a Vă comunica despre rezultatele examinării.

Secretar Maria Chetrot  
Șef Direcție

Dr. Burlacu Ana  
tel. 206227

MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA

МНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2005, mun. Chișinău, str. Comandantilor, 7  
www.mf.gov.md, tel.(022) 26-25-23, fax 022-26-25-17

08.05.2015 nr. N/3 - 03/466 /28/  
La nr. 1508-301 din 27.05.2015

d-lui Mihai Corj

Copie: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova

Ministerul Finanțelor de comun cu Ministerul Justiției și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, la indicația Cancelariei de Stat nr.1508-301 din 27.05.2015, a examinat petiția d-lui Mihai Corj din 20.05.2015 cu privire la amendarea unor dispoziții din Legea nr.71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015 nr.73 din 12.04.2015 și comunică următoarele.

Prin însăși natura principiului activității legii, o lege nouă este aplicabilă din momentul intrării ei în vigoare. Intrarea în vigoare a legii este condiționată, la rîndul ei, de respectarea dispozițiilor art.76 din Constituție.

Potrivit art.76 din Constituție, legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.

Din sensul concret al articolului supus interpretării pot fi trase următoarele concluzii:

a) atunci cînd data intrării în vigoare nu este indicată în textul legii, data publicării acesteia devine data intrării ei în vigoare;

b) nu este obligatoriu ca data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, să coincidă cu data publicării acesteia în Monitorul Oficial.

Astfel, menționăm că, art.XXVI alin.(1) din Legea nr.71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și, respectiv, art.24 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015 nr.73 din 12.04.2015 stabilește expres data intrării în vigoare a actelor menționate și nu contravine prevederilor art.76 din Constituție.

MINISTRU Anatol ARAPU

Executant: Sora Tatiana  
Tel. 022-20-62-07  
e-mail: sora.ta@mf.gov.md

statuările Curții Constituționale de la litera c) din considerentele hotărîrii și, respectiv, de la lit. b) din dispozitivul HCC nr. 32/1998 [19] relevă că Înalta Curte a stipulat expres și exhaustiv că data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate precede data publicării acesteia. Deci, răspunsul autorităților expus supra este unul incomplet, prin care acestea încearcă să-și justifice greșeala.

Astfel, nefiind de acord cu răspunsul parvenit de la Ministerul Finanțelor, am reiterat mesajul cu unele explicații suplimentare, detaliate.

Dacă ne dorim cu adevărat edificarea unui stat de drept, Parlamentul trebuie să intervină prompt atunci cînd legea este desconsiderată. Deoarece în afară de funcția de bază, de legiferare, în temeiul articolului 66 lit. c) din Constituție, Parlamentul mai are atribuția



de a interpreta legile și a asigura unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării. Legiuitorul de asemenea, în conformitate cu prevederile art. 66 lit. f) din Constituție, exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție.

Subsemnatul a expedit o petiție Președintelui Parlamentului Republicii Moldova, care a fost recepționată la 12.05.2015. După care DPA, la 18.05.2015, ne-a informat că petiția urmează a fi examinată de Guvernul Republicii Moldova. Iar din partea Ministerului Finanțelor am primit un răspuns evaziv referitor la petiție (a se vedea supra).

Totodată, sîntem la curent cu faptul că legiuitorul, prin art. II din Legea nr. 108 din 28.05.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative [20], a expus articolul XXVI alin. (1) din Legea nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative într-o nouă redacție.

Constatăm deci că unor funcționari din cadrul anumitor autorități publice nu le permite orgoliul să recunoască faptul că au greșit și să remedieze situația. Și mai constatăm, cu regret, că cei de la Ministerul Finanțelor, de comun cu Ministerul Justiției și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, au convenit să prezinte petentului un răspuns trunciat, în care să nu indice statuările de la lit. c) din considerentele și cele din dispozitivul de la pct. 1 lit. b), expuse de către Înalta Curte în HCC nr. 32/1998.

În final, conchidem că nu poți cere nimănui să respecte legi și alte acte normative de a căror existență sau conținut nu are cunoștință. Cetățenii află despre existența și conținutul lor doar după publicare [21]. De îndată ce legea a fost publicată, există prezumția legală, absolută și irefutabilă, că nimeni nu poate invoca necunoașterea legii ca scuză a conduitei sale contrarii: „Nemo censetur ignorare legem” (*Nimănui nu-i este scuzată necunoașterea legii.*). În acest context este necesară o precizare: avînd în vedere faptul că „nepublicarea legii atrage inexistența acesteia”, este evident că data indicată în textul legii se prezumă a urma data publicării ei în Monitorul Oficial, și nu invers. Deci, **data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate precede data publicării acesteia.**

Astfel, am reiterat către autorități solicitarea de a respecta legea. Iată răspunsurile/reactia acestora.



În cele din urmă, guvernării recunosc tacit că au greșit (Ministerul Finanțelor [...] nu deține atribuțiile și competențele corespunzătoare care i-ar permite revizuirea directă a cadrului legal în vigoare) și astfel încearcă să-și justifice incompetența prin invocarea unor principii (principiul neretroactivității legii) pe care, de altfel, ei înșiși nu le respectă. Ministerul Finanțelor, în primul caz, invocă principiul activității legii, pe care-l desconsideră, iar în cel de-al doilea, principiul neretroactivității legii, pe care de asemenea îl ignorează.

Pentru a vă convinge cât de duplicitari sînt guvernării, a se vedea: Capi-

tolul II cu privire la aplicarea normelor privind modificarea mărimilor cotelor taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova din Comunicatul informativ al Ministerului Finanțelor nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal, aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015 [22].

Revenim la subiectul abordat, prin operarea judicioasă a prevederilor legislației fiscale.

Conform art. 335 alin. (1) din Codul fiscal, taxele rutiere [23] sînt taxe percepute pentru folosirea drumurilor și/sau a zonelor drumului public și/sau zonele de protecție a acestuia din afara perimetrului localităților. Legiuitorul a statuat expres, la art. 335 alin. (2) lit. a) din CF, că sistemul taxelor rutiere include și taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova.

Luînd în considerare prevederile alin. (3) al articolului citat supra, subiecții impunerii achită taxele rutiere la conturile trezoreriale de venituri ale bugetului de stat, conform clasificății bugetare.

În baza art. 335 alin. (4) din CF, taxele rutiere achitate sînt incluse în cheltuielile ce vor fi deduse în conformitate cu titlul II al Codului fiscal. Deci, această prevedere este aplicabilă subiecților care desfășoară activitate antreprenorială, și nu persoanelor fizice – cetățenilor.

În sensul art. 336 pct. 11) din Codul fiscal, *posesor de autovehicul* înseamnă persoană fizică sau persoană juridică, în a cărei posesie se află autovehiculul. Deci, nu este vorba neapărat de proprietar, ca subiect al acestor relații sociale.

Mai jos, relevăm *asieta* taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, cu elementele sale.

Conform prevederilor art. 337 din Codul fiscal, subiecți ai impunerii sînt persoanele fizice și persoanele juridice, posesoare de autovehicule înmatriculate în Republica Moldova, iar, în temeiul art. 338 alin. (1) din CF, obiect al impunerii sînt autovehiculele înmatriculate permanent sau temporar în Republica Moldova: motocicletă, autoturism, autocamioane,



autovehicule pentru utilizări speciale pe șasiu de autoturism sau de microbuz, autovehicule pentru utilizări speciale pe șasiu de autocamion, autoremorhere, remorci, semiremorci, microbuze, autobuze, tractoare, orice alte autovehicule cu autopropulsie.

Totodată, la alin. (2), legiuitorul a statuat și unele excepții de la regula generală. Astfel, nu constituie obiect al impunerii: tractoarele și remorcile folosite în activitatea agricolă, autovehiculele pentru transportul în comun pe fir electric, autovehiculele din dotarea forței militare străine, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Cotele taxei sînt stabilite conform anexei nr. 1 la titlul IX din Codul fiscal (art. 339 alin. (1)). În anul calendaristic 2015, anexa nr. 1 a avut două redacții (una valabilă pentru perioada 01.01–30.04.2015 și cealaltă pentru perioada 01.05–31.12.2015).

În baza art. 340 alin. (1) din Codul fiscal, perioada fiscală este anul calendaristic, deci, la caz, perioada 01.01–31.12.2015. Taxa este achitată pentru perioada fiscală printr-o plată unică și în volum deplin, cu excepția cazului stabilit la art. 341 alin. (9). Subiecții impunerii achită taxa: la data înmatriculării de stat a autovehiculului; la data înmatriculării de stat curente a autovehiculului, dacă pînă la această dată taxa nu a fost achitată; la data efectuării testării tehnice obligatorii anuale a autovehiculului, dacă pînă la această dată taxa nu a fost achitată.

Nu se face înmatricularea, precum și testarea tehnică obligatorie a autovehiculului, fără prezentarea documentului de plată ce confirmă achitarea taxei pentru anul curent [24].

Conform art. 341 alin. (1) din CF, taxa este calculată de către subiectul impunerii de sine stătător, în funcție de obiectul impunerii și de cota impunerii. Astfel, apare întrebarea: în cazul în care există divergențe între calculul efectuat de către subiectul impunerii (posesorul este o persoană fizică care nu desfășoară activitate de antreprenoriat) și calculul indicat de programul instalat în calculatorul instituției financiare, cum poate fi soluționat acest diferend?

Taxa este achitată de către subiectul impunerii. De asemenea, prevederile alineatelor (3) și (4) ale aceluiași articol 341 nu sînt relevante pentru subiectul

examinat în speța noastră (persoană fizică – cetățean).

Taxa va fi achitată pentru autovehiculele care se află în posesia subiectului impunerii la data apariției obligației de achitare a taxei. Taxa nu va fi achitată pentru: autovehiculele rebutate, precum și pentru cele neexploatare provizoriu, scoase din circulație sau cele radiate din evidența organelor abilitate cu ținearea evidenței autovehiculelor; autovehiculele neutilizate de către persoanele fizice – cetățeni. Dacă pentru aceste autovehicule taxa a fost achitată pînă la data radierii din evidență/scoaterii din circulație, taxa achitată nu va fi restituită. În cazul înstrăinării autovehiculului, *pentru care taxa pe perioada fiscală curentă* a fost achitată, noul posesor nu achită taxa, iar fostului posesor nu i se restituie taxa achitată. Pentru autovehiculele care, în baza legii sau a unui act juridic, se află în posesia unei alte persoane decît proprietarul (uzufruct, uz, locațiune, leasing, procură, comodat, gaj etc.), taxa va fi calculată și achitată de către posesor, în condițiile în care pentru perioada fiscală curentă nu a fost calculată și achitată de către proprietar sau posesorul anterior.

În baza alin. (9) art. 341 din Codul fiscal, pentru autovehiculele care, conform legislației, sînt supuse testării tehnice obligatorii de două ori pe an, subiecții impunerii achită taxa, în rate egale, la data testării tehnice obligatorii a acestora. De altfel, din exemplul prezentat de Ministerul Finanțelor în Comunicatul informativ nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal, aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015, rezultă cu certitudine că taxa nu a fost achitată în rate egale, deoarece contribuabilul, posesorul unui autobuz cu 14 locuri, a achitat pentru prima jumătate a anului calendaristic 1200 lei, iar pentru cea de-a doua jumătate – 1800 lei. Deci, nu poate fi susținută argumentarea ministerului că în acest caz taxa ar fi fost achitată în rate egale (1200 ≠ 1800). Mai mult, acest exemplu reconfirmă teza susținută de subsemnat, precum că taxa urmează a fi achitată în baza Codului fiscal și a altor acte normative, adoptate în conformitate cu acesta, publicate oficial, și care sînt în vigoare pe perioada stabilită pentru achitarea impozitelor și taxelor [25].

Deci, corect ar fi, în cazul în care

cuantumul taxei rutiere achitate de către posesorul unui autobuz cu 14 locuri pentru prima jumătate a perioadei fiscale 2015 ar constitui o sumă în mărime de 1390,68 lei (789,04 lei (suma datorată bugetului de stat pentru perioada 01.01–30.04.2015, cînd cota anuală constituia 2400 lei) + 601,64 lei (suma datorată bugetului de stat pentru perioada 01.05–30.06.2015, cînd cota anuală constituia deja 3600 lei)), iar pentru cealaltă jumătate a perioadei fiscale 2015 obligația fiscală ar fi în sumă de 1800 lei (cota taxei anuale fiind de 3600 lei).

Constatăm că, prin aplicarea eronată a prevederilor legislației fiscale, bugetul de stat, în acest caz, ilegal a fost lipsit de 190,68 lei pentru un autobuz. Deci, recalcularea cuantumulului taxei rutiere ce urma a fi achitat de către posesorul unui autobuz cu 14 locuri este necesară și în acest caz.

Suplimentar, Parlamentul, la alin. (11) al articolului 341 din Codul fiscal, a stipulat că suma taxei plătite în plus este transferată în contul taxei pasibile de achitare *în perioada fiscală următoare* sau este restituită subiectului impunerii în modul stabilit. De aici reiese că legiuitorul admite faptul că e posibilă o supraplată, iar aceasta urmează să fie trecută în cont sau restituită contribuabilului.

Organele și întreprinderile care supun autovehiculele testării tehnice sînt obligate să țină evidența acestora computerizat și să transmită informația necesară Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor pentru completarea Registrului de stat al transporturilor (conturul “G” – “Evidența executării legislației fiscale”) [26].

Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor asigură accesul Serviciului Fiscal de Stat la datele Registrului de stat al transporturilor în modul stabilit de comun acord cu Inspectoratul Fiscal Principal de Stat de pe lîngă Ministerul Finanțelor.

Așadar, necunoașterea de unii și desconsiderarea de alții a procesului bugetării resurselor financiare (taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova), interpretarea și aplicarea eronată a legislației fiscale, precum și ignorarea noțiunilor generale și a principilor de drept aplicabile speței, conduc la încasarea ilegală a taxei rutiere. Astfel, șmecherii achită taxe reduse (conform vechilor reglementări), pe cînd cei



de bună-credință achită taxe majorate (conform noilor reglementări), dar, în esență, ceea ce contează cel mai mult este faptul că și unii, și alții achită taxa respectivă cu încălcarea flagrantă a legii, întrucât impozitarea se face în baza Codului fiscal și a altor acte normative, adoptate în conformitate cu acesta, publicate oficial, și care sînt în vigoare pe perioada stabilită pentru achitarea impozitelor și taxelor.

În temeiul art. 3 alin. (2) din Codul fiscal, actele normative adoptate de Guvern, de Ministerul Finanțelor, de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat și Serviciul Vamal de pe lângă Ministerul Finanțelor, precum și de alte autorități de specialitate ale administrației publice centrale și de către autoritățile administrației publice locale, în temeiul și pentru executarea prezentului cod, nu trebuie să contravină prevederilor lui sau să depășească limitele acestuia.

Conform alin. (3), în cazul apariției unor discrepanțe între actele normative indicate la alin. (2) și prevederile prezentului cod, vor fi aplicate prevederile Codului fiscal. Interpretarea (explicarea) prevederilor Codului fiscal și a altor acte normative adoptate în conformitate cu acesta ține de competența autorității care le-a adoptat, dacă actul respectiv nu prevede altfel. De asemenea, în baza art. 6 alin. (10) din Codul fiscal, taxele rutiere (în partea ce ține de taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova) reprezintă surse de reglementare a veniturilor sistemului bugetar.

Totodată, legiuitorul a statuat, la art. 8 alin. (1) lit. f) și, respectiv, lit.g) din Codul fiscal, că *contribuabilul are dreptul*: să prezinte organelor cu atribuții de administrare fiscală și persoanelor cu funcții de răspundere ale acestora explicații referitoare la calcularea și achitarea impozitelor și taxelor; să conteste, în modul stabilit de legislație, deciziile, acțiunile sau inacțiunea organelor cu atribuții de administrare fiscală și ale persoanelor cu funcții de răspundere ale acestora. Contribuabilul va putea contesta calcularea taxei în cauză, însă problema rezidă în faptul că SFS niciodată nu va încălca instrucțiunea Ministerului Finanțelor, cu toate că și acesta o consideră eronată. Legiuitorul a stipulat la art. 11 alin. (1) din Codul fiscal [27] că apărarea drepturilor și intereselor contribuabilului se face pe cale judiciară

sau pe alte căi prevăzute de cod și de alte acte ale legislației, iar *toate dubiile apărute la aplicarea legislației fiscale vor fi interpretate în favoarea contribuabilului*, fapt ce, cu regret, nu-l atestăm, de regulă, în niciun caz la examinarea unui diferend pe cale administrativă sau judiciară.

Urmare a celor relevate supra, constatăm că autoritățile, fiind impuse de către subsemnat, au recunoscut implicit faptul că legiuitorul a gafat, dar și Ministerul Finanțelor, aflînduse în goană după venituri publice, de asemenea a desconsiderat legea. Astfel, prin prima scrisoare a Ministerului Finanțelor, acesta, ignorînd constatările Curții Constituționale de la litera c) din HCC nr. 32/1998, asupra căroră subsemnatul a insistat, care prevăd: „c) data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate precede data publicării acesteia”, ne informează că legile criticate stabilesc expres data intrării în vigoare a actelor menționate și nu contravin prevederilor art. 76 din Constituție. Ulterior, același ministru în altă scrisoare ne informează că: „Ministerul Finanțelor, în calitate de autoritate publică centrală de specialitate, care gestionează procesul și sistemul bugetar, nu deține atribuțiile și competențele corespunzătoare care i-ar permite revizuirea direct a cadrului legal în vigoare”. De asemenea, aici Ministerul Finanțelor indică *inter alia*: „Dacă este să ne raportăm la latura strict juridică a problemei, [...] s-ar încălca principiul neretroactivității legii statuat și confirmat prin jurisprudența Curții Constituționale, anihilîndu-se în acest fel cele mai relevante principii ale sistemului de drept”.

În cele din urmă, guvernării recunosc tacit că au greșit și încearcă să-și justifice incompetența prin invocarea unor principii pe care, de altfel, ei nu le respectă. Pentru a ne convinge cît de duplicitari sînt, am analizat supra și explicațiile Ministerului Finanțelor ce se conțin în Comunicatul informativ nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal, aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015. Trebuie să menționăm, în acest caz, sintagma „corectă a” din titlul Comunicatului informativ al Ministerului Finanțelor urmează a fi omisă, deoarece nu este vorba

despre o explicație corectă a aplicării unor prevederi din Codul fiscal, fapt demonstrat supra de către subsemnat cu lux de amănunte. Deci Ministerul Finanțelor gafează doar pentru a acumula mijloace financiare la buget. Nu știu, zău, dacă și în acest caz scopul scuză mijloacele! Fie chiar vorba și de mijloace financiare atît de stringente și necesare pentru buget. Toate resursele financiare trebuie acumulate în strictă conformitate cu cadrul legal în vigoare pentru întreaga perioadă fiscală.

**Concluzii.** Atunci cînd guvernării desconsideră legea și Constituția și nu adoptă sau nu pun în aplicare politica bugetar-fiscală pînă la expirarea exercițiului bugetar, este aplicată în continuare politica bugetară a anului precedent, pînă la adoptarea noilor amendamente. Modificarea politicii bugetar-fiscale pe parcursul perioadei fiscale creează situații de incertitudini la administrarea impozitelor și a taxelor.

Recent, legiuitorul a inserat o nouă reglementare, prin care a statuat că amendamentele aduse la Codul fiscal și la legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal sînt puse în aplicare peste 180 de zile calendaristice de la data publicării legii de modificare și/sau de completare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, prevedere care, de asemenea, nu are nicio șansă să fie respectată de însuși legiuitorul nostru brav.

Legiuitorul trebuie să fie unul responsabil și însuși să se conformeze legii, adoptînd la timp politica bugetar-fiscală și legile bugetare anuale, astfel asigurînd businessul, populația, precum și organele cu atribuții de administrare fiscală, cu reglementări clare, certe și previzibile pentru următorul an calendaristic. Așadar, impozitarea se va face întotdeauna în baza Codului fiscal și a altor acte normative adoptate în conformitate cu acesta, publicate oficial, și care sînt în vigoare pe perioada stabilită pentru achitarea impozitelor și a taxelor. De asemenea, urmează a fi reținute: principiul intrării în vigoare a legii, principiul activității legii și, respectiv, principiul neretroactivității legii. Exercițarea acestor principii va asigura și va garanta o aplicare corectă a prevederilor legislației fiscale.

Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova este percepută



pentru o perioadă fiscală, identică cu anul calendaristic. În cazul în care legiuitorul din varii motive tergiversează adoptarea politicii bugetar-fiscale, noile prevederi intră în vigoare la data publicării sau ulterior acesteia în cursul anului bugetar, iar taxa respectivă este calculată pentru acea perioadă fiscală, aplicând prevederile legale în vigoare pentru anul calendaristic respectiv. În cazul în care, pe perioada fiscală, prevederea legală din Codul fiscal a fost expusă în două redacții diferite, vor fi aplicate ambele prevederi, în limitele temporale concrete, pentru care legea respectivă era în vigoare.

Cu regret, Ministerul Finanțelor, interpretând eronat prevederile legii prin actul departamental citat supra, a desconsiderat legea și principiul statului de drept, în care principiul legalității este un criteriu esențial. În acest sens, Ministerul Finanțelor a promovat nihilismul juridic în societate și a favorizat persoanele șmechere în detrimentul celor de bună-credință.

În consecință, gafa comisă de Ministerul Finanțelor vitregește bugetul de stat de resursele financiare respective, atât de necesare pentru întreținerea infrastructurii rutiere, iar contribuabilii constată, cu regret, că în țara aceasta administrarea fiscală se face conform unor comunicate informative eronate, ceea ce denotă o dată în plus că mai avem de parcurs o cale foarte lungă pînă vom deveni un stat de drept.

## Referințe bibliografice

1. Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164 din 03.08.2012, art. 537.
2. Hotărîrea Judecătorei Rîșcani, mun. Chișinău, din 30 iunie 2015 (Dosar nr. 3-248/2015).
3. Legea nr. 71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 102-104 din 28.04.2015, art. 170.
4. Comunicat informativ al Ministerului Finanțelor nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 144-149 din 12.06.2015, art. 1001.
5. Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 8 februarie 2007. Ediție specială.
6. Legea nr. 324 din 27.12.2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 6-9 din 11.01.2013, art. 34.
7. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 223-230 din 08.08.2014, art. 519.
8. Legea nr. 847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ed. specială din 25.03.2005. Abrogată prin LP181 din 25.07.2014.
9. Legea nr. 72 din 12.04.2015 bugetului de stat pe anul 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 102-104 din 28.04.2015, art. 172.
10. Legea fondului rutier nr. 720-XIII din 02.02.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 247-251 din 17.12.2010, art. 753.
11. Mihai Corj. Almanahul automobilistului. Chișinău: Editura „Prut internațional”, 1996, p. 34-35.
12. Hotărîrea Parlamentului nr. 893-XIII din 26.06.1996 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57 din 30.08.1996, art. 557.
13. Legea drumurilor nr. 509-XIII din 22.06.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62-63 din 09.11.1995, art. 690. Hotărîrea Guvernului nr. 244 din 19.04.2012 cu privire la reforma sistemului de întreținere a drumurilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-84 din 27.04.2012, art. 280.
14. Hotărîrea Guvernului nr. 126 din 19.02.2013 pentru aprobarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pe anul 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-40 din 22.02.2013, art. 172.
15. Hotărîrea Guvernului nr. 1265 din 14.11.2008 cu privire la reglementarea activității Ministerului Finanțelor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-209 din 21.11.2008, art. 1278.
16. Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 7.04.2007, art. 237.
17. Legea nr. 71 din 12.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 102-104 din 28.04.2015, art. 170.
18. Legea nr. 73 din 12.04.2015 bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 102-104 din 28.04.2015, art. 174.
19. Hotărîrea Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova „Intrarea în vigoare a legii”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 100-102 din 12.11.1998, art. 42.
20. Legea nr. 108 din 28.05.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 139-143 din 05.06.2015, art. 265.
21. Art. 23, 76 din Constituția Republicii Moldova.
22. Comunicatul informativ al Ministerului Finanțelor nr. 14/3-07/170 din 9.06.2015 privind aplicarea corectă a unor prevederi din Codul fiscal aferente modificărilor operate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 144-149 din 12.06.2015, art. 1001.
23. Legea nr. 317-XVI din 02.11.2006 pentru punerea în aplicare a titlului IX al Codului fiscal. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 199-202 din 29.12.2006, art. 952.
24. Titlul IX – Taxele rutiere, inclus/ introdus în Codul fiscal prin Legea nr. 316-XVI din 02.11.2006. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08 februarie 2007. Ediție specială.
25. Art. 3 alin. (4) din Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08 februarie 2007. Ediție specială.
26. Hotărîrea Guvernului nr. 1047 din 8.11.1999 cu privire la reorganizarea Sistemului informațional automatizat de căutare „Automobilul” în Registrul de stat al transporturilor și introducerea testării a autovehiculelor și remorcilor acestora. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 126-127 din 12.11.1999, art. 1113.
27. Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08 februarie 2007. Ediție specială.



## CADRUL CONCEPTUAL GENERAL AL INTERZICERII DISCRIMINĂRII DUPĂ CRITERIUL DE SEX ÎN DOMENIUL RAPORTURILOR JURIDICE DE MUNCĂ ALE FEMEILOR

**Tatiana MACOVEI,**  
doctor în drept, lector universitar, USM

### SUMMARY

The law guarantees equality in rights for women and men in all fields of life, including in the field of legal labour relationships. However, due to the fact that in general women are considered a more vulnerable group in the field of legal labour relationships, they require in some cases, special protection measures. Therefore, the Labour code provides a series of legal guarantees for the work of women in general and for pregnant women in special. These privileges do not represent discriminatory deeds, but differenced treatments applied to women.

**Keywords:** women, discrimination, equality, labour relationships

### REZUMAT

Legea garantează egalitatea femeilor și a bărbaților în toate domeniile vieții sociale, inclusiv pe piața forței de muncă. Cu toate acestea, situația femeilor pe piața forței de muncă este mai vulnerabilă și din aceste motive este necesar de întreprins măsuri speciale de prevenire a discriminării femeilor în domeniul raporturilor juridice de muncă. Astfel, legislația muncii asigură garanții speciale pentru munca femeilor, în general, și pentru a celor gravide, în particular. Aceste diferențieri nu reprezintă o discriminare, ci un tratament diferențiat aplicat femeilor salariate.

**Cuvinte-cheie:** femei, discriminare, egalitate, raporturi juridice de muncă

**Introducere.** În dreptul muncii, principiul interzicerii discriminării după criteriul de sex este aplicat în scopul asigurării unei tratări egale a femeilor-salariate în raport cu bărbații-salariați. Aplicarea tratamentului diferențiat în privința femeilor-salariate în comparație cu bărbații-salariați se înscrie în cadrul legal, cu condiția că aceste tratamente diferențiate sînt aplicate în cazurile expres și limitativ prevăzute de lege. Aplicate în aceste condiții, tratamentele diferențiate nu constituie discriminare după criteriul de sex. Legiuitorul național a armonizat cadrul normativ național în domeniul interzicerii discriminării femeilor pe piața muncii, însă transpunerea în practică se lasă așteptată. Din aceste motive, sînt necesare măsuri consolidate de asigurare a egalității femeilor cu bărbații pe piața forței de muncă.

**Materiale și metode aplicate.** În vederea realizării studiului dat au fost utilizate publicațiile științifice din domeniul dreptului muncii și actele normative în vigoare. În studiu au fost aplicate diferite metode de cercetare științifică: analitică, comparativă, generalizatoare etc. Scopul prezentului articol științific este de a efectua o abordare generală a conceptului de interzicere a discriminării de sex în sfera muncii.

**Rezultate și discuții.** Articolul 43 din Constituția [1] Republicii Moldova stipulează că: „orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecție împotriva șomajului”, iar art. 16 prevede: „Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”.

Autorul rus Ю.П. Орловский [2, p. 116] susține că interzicerea discriminării în sfera muncii este orientată spre aceea ca toate persoanele să aibă posibilități egale în realizarea aptitudinilor profesionale. Pe cale de consecință, la angajarea unei persoane, precum și la stabilirea salariului trebuie avute în vedere doar capacitățile ei profesionale.

În general, prin „discriminare” (din latină *discriminatio*) se înțelege tratamentul inegal, defavorizat al indivizilor, al categoriilor de indivizi sau al grupurilor umane pe bază de diverse criterii, cum ar fi apartenența etnică, rasială, religioasă etc. [3, p. 282].

Convenția Organizației Internaționale a Muncii asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei [4] definește discriminarea după criteriul de sex ca fiind „orice diferențiere,

excludere sau restricție bazată pe sex, care are drept efect sau scop să compromită ori să anihileze recunoașterea, beneficiul și exercitarea de către femei, indiferent de starea lor matrimonială, pe baza egalității dintre bărbat și femeie, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în domeniile politic, economic, social, cultural și civil sau în orice alt domeniu”.

În acest context, autoarea И.Е. Рубина consideră că Convenția ONU asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei introduce în uz conceptul de „abordare gender a relațiilor de muncă” [5, p. 235]. Abordarea gender a relațiilor de muncă este un concept similar sintagmei „abordarea integratoare a egalității de gen” sau „gender mainstreaming”, ce reprezintă niște procese ce au ca scop organizarea procedurilor de recrutare și organizare a muncii pornind de la necesitatea integrării perspectivei de gen în toate aceste proceduri, reglementări, responsabilități etc. Abordarea gender a relațiilor de muncă poate include și utilizarea expertizei de gen atunci cînd sînt elaborate politicile de personal.

Directiva UE nr. 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și a egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și în



muncă [6] prevede că discriminarea include:

(a) hărțuirea și hărțuirea sexuală, precum și orice tratament mai puțin favorabil cauzat de respingerea unor astfel de comportamente de către persoana respectivă sau de supunerea sa la acestea;

(b) îndemnul de a practica față de persoane discriminarea pe criteriul sexului;

(c) orice tratament mai puțin favorabil aplicat unei femei și determinat de sarcină sau de concediul de maternitate, în sensul Directivei nr. 92/85/CEE.

Un element demn de luat în considerație este faptul că, potrivit pct. 3) din preambulul Directivei nr. 2006/54/CE, „principiul egalității de tratament între bărbați și femei nu poate fi redus numai la discriminarea pe criteriul apartenenței la un sex sau la altul, acest principiu se aplică în egală măsură discriminărilor care își au originea în schimbarea sexului unei persoane”. Deci, din punct de vedere juridic, se va lua în considerație sexul persoanei, indiferent de faptul dacă aceasta și-a schimbat sau nu sexul.

Autorii Nicolai Romandaș și Eduard Boișteanu [7, p. 59] definesc discriminarea în sfera muncii drept orice deosebire, excludere, restricție sau preferință operată în privința unui salariat pe criterii de sex, vîrstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, handicap, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale.

În opinia noastră, discriminarea după criteriul de sex în domeniul relațiilor de muncă reprezintă acele diferențieri, excluderi sau preferințe operate în privința unor salariați raportați la criteriul de sex – bărbat sau femeie, efectuate la locul de muncă sau în alt loc în care salariații își desfășoară activitatea și care au ca rezultat crearea la locul de muncă a unei atmosfere de intimidare a persoanei discriminate, influențînd negativ situația salariatului în ceea ce privește promovarea profesională, remunerarea sau încetarea raportului juridic de muncă.

La nivel național, interzicerea discriminării în sfera raporturilor de muncă este prevăzută în mai multe acte

normative. Susținem ideea autorului Nicolae Popescu, care afirmă că egalitatea de sex trebuie să fie abordată integrat, ca o responsabilitate a mecanismelor instituționale, iar dimensiunea sa legală este un aspect fundamental al acestor mandate ale mecanismelor instituționale [8, p. 82].

*Codul muncii* [9] al Republicii Moldova prevede asigurarea egalității salariaților în sfera raporturilor de muncă în mai multe articole:

- art. 5 lit. e) prevede egalitatea în drepturi și în posibilități a salariaților;

- art. 8, intitulat „Interzicerea discriminării în sfera muncii”, în alin. (1) prevede că în cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vîrstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, handicap, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și pe alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale, este interzisă;

- art. 10 alin. (2) CM prevede o serie de obligații cu caracter general, impuse în seama angajatorului care vizează excluderea discriminării în cadrul raporturilor juridice de muncă, și anume: să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor la angajare potrivit profesiei, la orientare și formare profesională, la promovare în serviciu, fără niciun fel de discriminare; să aplice aceleași criterii de evaluare a calității muncii, de sancționare și de concediere; să întreprindă măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă, precum și măsuri de prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plîngerilor privind discriminarea etc.;

- art. 128 alin.(2) din Codul muncii prevede că la stabilirea și achitarea salariului nu se admite nicio discriminare pe criterii de sex.

*Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați* [10] definește discriminarea după criteriul de sex drept orice deosebire, excepție, limitare ori preferință avînd drept scop ori consecință limitarea sau intimidarea recunoașterii, exercitării și implementării pe bază de egalitate între femei și bărbați a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Articolul

10 alin. (3) al legii prevede obligațiile angajatorului în sfera asigurării egalității între femei și bărbați, în sfera raporturilor juridice de muncă, și anume:

- să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor la angajare potrivit profesiei, la perfecționare profesională, la promovare în serviciu, fără discriminare după criteriul de sex;

- să aplice aceleași criterii de evaluare a calității muncii, de sancționare și de concediere;

- să asigure remunerare egală pentru munci de valoare egală;

- să întreprindă măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale a femeilor și bărbaților la locul de muncă, precum și a persecutării pentru depunere în organul competent a plîngerilor împotriva discriminării;

- să asigure condiții egale pentru femei și bărbați de îmbinare a obligațiilor de serviciu cu cele familiale;

- să introducă în regulamentul de organizare și funcționare a unității dispoziții pentru interzicerea discriminărilor după criteriul de sex.

Novator în cuprinsul legii date este faptul că sînt prevăzute acțiuni concrete ale angajatorului care au caracter discriminatoriu după criteriul de sex. Evident că angajatorii pot efectua diferite acțiuni de discriminare a femeilor, unele cu caracter direct, altele cu caracter indirect. Totodată, în lege sînt indicate opt acțiuni ale angajatorului, considerate discriminatorii după criteriul de sex în sfera raporturilor juridice de muncă, și anume (art.11 alin.(1)):

1. plasarea anunțurilor de angajare cu cerințe și criterii ce presupun priorități pentru unul dintre sexe, cu excepția cazurilor specificate la art. 5 alin. (6) lit. c) al legii date (sînt în discuție anunțurile speciale de angajare a persoanelor de un anumit sex la locurile de muncă în care, datorită naturii sau condițiilor particulare de prestare a muncii prevăzute de lege, particularitățile de sex sînt determinante; în acest caz acționează excepția „calificării ocupaționale veritabile”);

2. refuzul neîntemeiat de angajare a persoanelor de un anumit sex;

3. stabilirea pentru angajați, în funcție de sex, a unui program de lucru mai favorabil, cu excepția cazurilor stipulate de legislație;

4. refuzul neîntemeiat de a admite,



în cadrul programului de perfecționare profesională, o persoană pe motiv de sex, modificarea ori rezilierea contractului de muncă sau angajarea pe același motiv;

5. aplicarea după criteriul de sex a unor condiții diferite de remunerare pentru munci de valoare egală;

6. distribuirea diferențiată, după criteriul de sex, a sarcinilor de muncă având ca urmare atribuirea unui statut mai puțin favorabil;

7. crearea de impedimente ori condiții adverse persoanei care a depus în organul competent plîngere împotriva discriminării după criteriul de sex;

8. solicitarea neîntemeiată a informației despre starea civilă a candidaților.

Deși este salutar faptul că în lege sînt indicate acțiuni ale angajatorului discriminatorii după criteriul de sex, regretabil este faptul că legea indică doar cîteva acțiuni discriminatorii, abordînd o manieră exhaustivă de expunere a lor. Ar fi fost mai bine dacă legiuitorul lăsa o listă deschisă la enumerarea acțiunilor discriminatorii ale angajatorului. Din expunerea dată la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 5/2006, rămîn în afara ariei de aplicare o serie de alte acțiuni discriminatorii ale angajatorului, cum sînt: acordarea unui tratament mai puțin favorabil salariațelor gravide sau celor cu copii mici; stabilirea salariilor diferite între angajații cu durată normală a timpului de muncă și cei cu timp de muncă parțial, în condițiile în care majoritatea salariaților cu timp de muncă parțial sînt femei; stabilirea condițiilor de accedere la anumite posturi prin impunerea unui stagiu neîntrerupt de muncă – acesta din urmă afectează în special femeile tinere și cele aflate la vîrsta reproductivă – etc.

*Legea RM cu privire la asigurarea egalității* [11] tratează diferite aspecte ale discriminării din diverse domenii ale vieții sociale, iar art. 7 se referă la interzicerea discriminării în sfera muncii. Aliniatul (2) al acestui articol prevede o serie de acțiuni ale angajatorului, calificate drept discriminatorii, și anume:

- plasarea anunțurilor de angajare cu indicarea condițiilor și criteriilor care exclud sau favorizează anumite persoane;

- refuzul neîntemeiat de angajare a persoanei;

- refuzul neîntemeiat de admitere a unor persoane la cursurile de calificare profesională;

- remunerarea inegală pentru aceiași tip și/sau volum de muncă;

- distribuirea diferențiată și neîntemeiată a sarcinilor de lucru, fapt ce rezultă din acordarea unui statut mai puțin favorabil unor persoane;

- hărțuirea;
- orice altă acțiune care contravine prevederilor legale.

Spre deosebire de art. 11 alin. (1) al Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, Legea asigurării egalității de șanse nu enumeră exhaustiv acțiunile discriminatorii ale angajatorului, ceea ce lasă cîmp deschis victimelor discriminării de a dovedi că au fost discriminate și în baza altor teorii decît cele prevăzute de lege.

Discriminarea poate fi de mai multe tipuri: directă sau indirectă, individuală sau colectivă, pe orizontală sau pe verticală. După criteriile care stau la baza discriminării, aceasta poate fi: de sex, vîrstă, rasă, naționalitate, apartenență politică, origine socială, orientare sexuală etc.

După gradul de prejudiciabilitate a efectelor discriminării se constată:

- *forme ușoare ale discriminării* – atunci cînd actele discriminatorii aduc atingere drepturilor persoanei într-o măsură foarte mică sau înseși actele discriminatorii au durată restrînsă în timp;

- *forme grave ale discriminării*, care, potrivit Legii RM cu privire la asigurarea egalității, sînt: promovarea sau practicarea discriminării de către autoritățile publice; susținerea discriminării prin intermediul mijloacelor de informare în masă; amplasarea mesajelor și simbolurilor discriminatorii în locurile publice; discriminarea persoanelor pe baza a două sau mai multe criterii; discriminarea săvîrșită de două sau mai multe persoane; discriminarea săvîrșită de două sau de mai multe ori; discriminarea săvîrșită asupra unui grup de persoane; segregarea rasială.

Discriminarea după criteriul de sex trebuie combătută și eliminată, deoarece aceasta va avea un impact pozitiv asupra realizării dreptului la muncă de către femei. În acest sens, art. 5 al Legii Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității prevede următoarele mo-

dalitățile de eliminare a discriminării:

„a) *Prevenirea oricăror fapte discriminatorii prin instituirea unor măsuri speciale, inclusiv a unor măsuri pozitive de protecție a persoanelor aflate în condiții dezavantajoase față de alte persoane. Măsurile pozitive se vor aplica pînă la instituirea egalității și includerea socială a persoanelor sau grupurilor de persoane aflate într-o poziție dezavantajată față de alte persoane*”.

Prin această prevedere se pune accent pe prevenție, adică adoptarea unui șir de măsuri din partea angajatorului orientate spre preîntîmpinarea și evitarea acțiunilor discriminatorii în domeniul raporturilor juridice de muncă. Aceeași normă indică caracterul temporar al măsurilor pozitive, ceea ce denotă că ele au un termen de aplicare limitat, și anume pînă în momentul în care se va asigura egalitatea *de facto* a femeilor și a bărbaților în domeniul raporturilor juridice de muncă.

„b) *Medierea prin soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor apărute în urma săvîrșirii faptelor discriminatorii*”. Medierea reprezintă un proces negociator, în care părțile sînt chemate de a rezolva divergențele dintre ele în mod amiabil. De asemenea, părțile pot recurge la serviciile unui mediator atestat în condițiile Legii cu privire la mediere [12]. Scopul medierii este de a soluționa litigiul fără intervenția organelor de jurisdicție a muncii. Însă medierea poate fi aplicată și în faza în care litigiul privind discriminarea se află pe rol în instanța de judecată.

„c) *Sanționarea comportamentului discriminatoriu*”. Începînd cu anul 2013, s-a instituit răspunderea contravențională pentru faptele angajatorului care încalcă principiul egalității în domeniul muncii. Articolul 54<sup>2</sup> al Codului contravențional [13] al RM prevede: „Orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, bazată pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vîrstă, orientare sexuală, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu, care are ca efect limitarea sau subminarea egalității de șanse sau de tratament la angajare sau la concediere, în activitatea nemijlocită și în formarea profesională, săvîrșită prin: plasarea de anunțuri de angajare cu indicarea condițiilor și criteriilor care exclud sau favorizează





anumite persoane; refuzul neîntemeiat de angajare a persoanei; refuzul neîntemeiat de admitere a unor persoane la cursurile de calificare profesională; remunerarea diferențiată pentru același tip și/sau volum de muncă; distribuirea diferențiată și neîntemeiată a sarcinilor de lucru, fapt ce rezultă din acordarea unui statut mai puțin favorabil unor persoane – se sancționează cu amendă de la 100 la 140 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 350 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 350 la 450 de unități convenționale aplicată persoanei juridice”.

Actualul Cod penal al RM nu conține nicio componentă de infracțiune referitoare la discriminarea persoanelor în domeniul muncii, spre deosebire de Codul penal al RSSM [14] din 24.03.1961 (abrogat), care la art.140 prevedea că refuzul de angajare la muncă sau concedierea unei salariate pe motiv de graviditate, precum și refuzul de angajare sau concedierea unei mame care alăptează pentru motivul alăptării se pedepsește cu muncă neremunerată în folosul comunității cu o durată de până la un an sau cu concediere. În anul 1998, prin modificările aduse Codului penal din 1961, pentru asemenea infracțiunea se prevedea pedeapsă sub forma unei amenzi de până la 50 de salarii minime sau destituirea din funcție.

*De lege ferenda*, propunem instituirea răspunderii penale pentru refuzul de angajare sau concediere a femeilor gravide sau a salariaților care au copii în vîrstă de pînă la 6 ani prin includerea în Codul penal al unui nou articol – 183<sup>1</sup>, cu următorul conținut: „Refuzul de angajare sau concediere a femeilor gravide sau a salariaților care au copii în vîrstă de pînă la 6 ani se pedepsește cu amendă în mărime de la 600 la 800 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 160 la 240 de ore, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 1000 la 3000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 1 la 3 ani”.

„d) *Repararea prejudiciului material și moral cauzat ca urmare a actului de discriminare*”. Dreptul la repararea prejudiciului material sau moral cauzat

prin acțiuni discriminatorii din partea angajatorului îl au nu doar salariatele, ci și femeile care nu au statut de salariate, dar care se află în situația în care li s-a refuzat angajarea în cîmpul muncii sau au fost concediate. Acestea au dreptul de a contesta în instanța de judecată refuzul neîntemeiat de angajare în cîmpul muncii sau concedierea ilegală, iar dacă vor dovedi că prin aceste acțiuni li s-a cauzat și un prejudiciu material sau moral, atunci instanța de judecată va obliga angajatorul la repararea prejudiciului cauzat reclamantei prin acțiunile sale ilegale.

**Concluzie.** În mod prospectiv, considerăm că nediscriminarea și prețuirea diversității în muncă ar trebui să fie incluse în cultura organizațională a tuturor angajatorilor din Republica Moldova, fiind necesară desfășurarea de campanii publice de sensibilizare a egalității între sexe. Valorificarea competențelor profesionale ale femeilor va aduce plusvaloare pieței muncii, iar astfel se va asigura o reală egalitate a femeilor și a bărbaților pe piața muncii.

### Referințe bibliografice

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Орловский Ю.П. Комментарий к трудовому кодексу Российской Федерации. Второе издание. Москва: Инфра М., 2005, 1186 с.
3. Dicționar Explicativ Ilustrat al Limbii Române. Chișinău: ARC, 2007, 2280 p.
4. Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, nr. 3 din 18.12.1979. Aderat prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 87-XIII din 28.04.1994. În: Tratatate internaționale, vol. 1, 1998, 390 p.
5. Рубина И.Е. Деятельность государств в области ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В: Московский журнал международного права, 2000, № 4, с. 232-239.
6. Directiva Uniunii Europene privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și a egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și în muncă, nr. 2006/54/CE din 05.07.2006. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:01:EN:HTML> (vizitat 05.03.2016).
7. Romandaș N., Boișteanu E. Dreptul muncii. Partea generală. Chișinău: CEP USM, 2012, 154 p.
8. Popescu N. Discriminarea de gen. Mandatele mecanismelor instituționale. Abordarea integrată a egalității de gen și acțiuni specifice. În: Revista Națională de Drept, 2007, nr. 10, p. 82-84.
9. Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154-XV din 28.02.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159/162/648 din 29.07.2003.
10. Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr. 5-XVI din 09.02.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-50/2006 din 24.03.2006.
11. Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității, nr. 121 din 25.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103/355 din 29.05.2012.
12. Legea Republicii Moldova cu privire la mediere, nr. 134-XVI din 14.06.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 188-191/730 din 07.12.2007.
13. Codul contravențional al Republicii Moldova. Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6/15 din 16.01.2009.
14. Codul penal al RSSM din 24.03.1961. În: Veștile RSSM, nr. 10 din 1961 (abrogat).



## ASPECTE PRIVIND DREPTURILE ȘI LIBERTĂȚILE FUNDAMENTALE ALE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI

Valeriu CERBA,

doctor în drept, conferențiar universitar interimar, prorector USEM

### SUMMARY

The state, according to the legal regulations is obliged to provide protection and security to every citizen. In this context, the most effective type of state is the rule of law, in which all activities of the power and its representatives of all social classes are conducted according to the laws and Constitution, and the social order is based on the compliance of the law. In a rule of law it is required and imposed to all institutions, enterprises and citizens to respect the law based on the old Roman principle: *dura lex, sed lex* - the law is harsh, but it is the law.

**Keywords:** England, constitution, rights, freedom, security, state, charter, citizen

### REZUMAT

Statul este cel care, conform reglementărilor juridice, este obligat să ofere protecție și securitate fiecărui cetățean care îl compune. În acest context, cel mai eficient tip de stat este statul de drept, în care toate activitățile puterii și ale reprezentanților săi, de sus pînă jos, se desfășoară conform legilor și constituției, iar ordinea socială este bazată pe respectarea legii. Într-un stat de drept se cere și se impune tuturor instituțiilor, întreprinderilor și cetățenilor să respecte legea pe baza vechiului principiu roman: „*Dura lex, sed lex*” – „Legea este dură, dar este lege”.

**Cuvinte-cheie:** Anglia, constituție, drepturi, libertate, siguranță, stat, cartă, cetățean

**Introducere.** Dreptul la siguranță, lca drept fundamental al persoanei, a reprezentat dintotdeauna o preocupare constantă a umanității. Istoria omenirii a consemnat modalități dintre cele mai diverse de materializare a preocupărilor pentru asigurarea securității, plecînd de la nivelul micro – cel al individului – și ajungînd la nivelul macro – acela al societății și al statelor din contextul internațional.

**Materiale și metode aplicate.** Studiul efectuat a avut la bază cercetarea doctrinei și a legislației internaționale în domeniul drepturilor fundamentale ale omului, precum și a practicii altor state și a evoluției proceselor vizate. Metodele de cercetare utilizate în procesul acestui studiu au fost: istorică, juridică, logică, sistemică, comparativă cu cercetările din Anglia, Franța, SUA, România și alte state UE, precum și din Republica Moldova.

**Rezultate obținute și discuții.** Primele documente constituționale au apărut în **Anglia** – *Magna Charta Libertatum* dată de regele Ioan fără de Țară, în 1215, în urma răscoalei baronilor, avînd înființate în raport cu alte acte elaborate în acest domeniu. Punctul 39 al acestui document prevedea, spre exemplu, ca „nici un om liber nu va fi arestat sau întemnițat, sau deposedat de bunurile sale, sau declarat în afara legii, sau exilat, sau lezat de orice manieră ar fi și noi nu vom purcede împotriva lui și nici nu vom trimite pe nimeni împotriva lui, fără o judecată loială a egalilor săi, în

conformitate cu legea țării” [2].

Un alt document important apărut în Anglia a fost *Petiția drepturilor* din 1628. Cele mai importante prevederi ale acestui act aveau ca obiect stabilirea unor garanții împotriva perceperii impozitelor fără aprobarea Parlamentului, a confiscării de bunuri și a arestărilor fără respectarea procedurii de judecată normală.

Tot în Anglia au fost elaborate alte două acte importante: *Habeas corpus* (1679) și *Billul drepturilor* (1689). În conformitate cu *Habeas corpus*, la solicitarea arestatului sau a oricărei alte persoane, tribunalul trebuia să emită un mandat de aducere a arestatului, puțind hotărî ca urmare fie retrimiteră lui în închisoare, fie punerea lui în libertate cu sau fără cauțiune. Prin *Billul drepturilor* a fost declarată ilegală orice preluare de bani pentru Coroană sau pentru folosul ei pentru o alta perioadă de timp și în alte condiții decît cele stabilite de Parlament.

*Declarația drepturilor* din statul Virginia, SUA, din 1776, a consacrat principiul că „toți oamenii sînt prin natura lor în mod egal liberi și independenți și au anumite drepturi înnăscute”. *Declarația de independență* a SUA, din 14 iulie 1776, prevede și ea că „oamenii au fost creați egali, ei fiind înzestrați de Creator cu anumite drepturi inalienabile; printre aceste drepturi se găsesc viața, libertatea și căutarea fericirii”. Acest act consacră ideea că toate guvernările au fost stabilite de către oameni tocmai

în scopul garantării acestor drepturi.

Declarația din **Franța**, din 1789, face un pas înainte și se intitulează *Declarația drepturilor omului și cetățeanului*. În chiar primul său articol, Declarația stipulează că „oamenii se nasc și rămîn liberi și egali în drepturi. Punerea în aplicare a drepturilor astfel proclamate, atît în SUA, cît și în Franța, s-a realizat prin Constituții scrise [12].

Constituția este legea fundamentală a unui stat. Ea reprezintă acel „contract social”, prin care cetățenii investesc cu putere politică statul, pentru ca acesta din urmă să le asigure tuturor respectarea drepturilor și libertăților care le revin [1].

Dacă e să pornim de la noțiunea propriu-zisă, drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului constituie nu doar o realitate, ci și o finalitate a întregii activități umane, bineînțeleas a acelei democratice și progresiste. De aici și atenția majoră care este acordată aproape peste tot în lumea actuală problemelor teoretice și practice referitoare la drepturile omului, la protecția și respectul libertăților fundamentale ale persoanei umane.

Problematica siguranței cetățeanului este reglementată de legislația procesual-penală și cea civilă, de dreptul constituțional în plan intern și este, în același timp, obiect al reglementărilor de drept internațional public. Conceptele de „drepturi ale omului” și „drepturi ale cetățeanului” solicită o analiză atentă în interferența, dar și în individuali-



zarea lor, deoarece ele se condiționează, însă nu se suprapun în mod perfect.

Termenul *securitate* provine din latinescul *securitas/securitis* și sugerează faptul de a fi la adăpost de orice pericol, sentimentul de încredere și liniște pe care îl dă cuiva absența oricărei primejdii. Constituțiile moderne urmăresc prin consacarea drepturilor și libertăților fundamentale să stabilească garanții cât mai eficiente pentru apărarea persoanei umane și a vieții ei private, pentru participarea cetățenilor la viața politică și pentru dezvoltarea materială și spirituală a cetățenilor [3].

Astfel, o primă categorie de drepturi fundamentale va cuprinde acele drepturi care au drept obiect ocrotirea persoanei umane și a vieții ei private față de orice amestec din afară. Din aceasta categorie fac parte următoarele drepturi [1]:

- dreptul la viață și la integritate fizică și psihică,
- libera circulație,
- inviolabilitatea domiciliului și reședinței,
- secretul corespondenței și al celorlalte mijloace de comunicare,
- libertatea conștiinței,
- dreptul la informație.

Drepturile fundamentale din această primă categorie au o trăsătură comună, și anume faptul ca ele pot fi exercitate independent de un raport social în cadrul căruia alți cetățeni să fie implicați într-o atitudine participativă. Cu alte cuvinte, ele pot fi exercitate în mod individual, motiv pentru care drepturile din prima categorie pot fi grupate sub denumirea de *libertăți individuale*.

O a doua categorie de drepturi fundamentale are drept obiect asigurarea dezvoltării materiale și culturale a cetățenilor, motiv pentru care acestea sînt cuprinse sub denumirea de *drepturi social-economice*. Fac parte din această categorie următoarele drepturi [19]:

- dreptul la muncă,
- dreptul la ocrotirea sănătății,
- dreptul la grevă,
- dreptul la proprietatea privată,
- dreptul de moștenire,
- dreptul la învățătură,
- dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică,
- liberul acces la justiție.

Cea de a treia categorie de drepturi fundamentale are ca obiect exclusiv asigurarea participării cetățenilor la conducerea statului, cum ar fi:

- dreptul de a alege și de a fi ales în organele reprezentative locale sau naționale,

- dreptul de a vota în cadrul referendumurilor etc.

Datorită specificului, aceste drepturi constituie o categorie distinctă de libertățile individuale și de drepturile social-economice, căreia i s-a dat denumirea de *drepturi politice*.

A patra categorie de drepturi fundamentale se caracterizează prin faptul că pot fi exercitate de cetățeni, la alegerea lor, atît în vederea participării lor la conducerea de stat, cît și în scopul asigurării dezvoltării lor materiale sau culturale. În această categorie intră următoarele drepturi:

- libertatea de exprimare,
- libertatea cultelor,
- libertatea întrunirilor,
- dreptul de asociere,
- dreptul de petiționare.

Datorită caracterului complex al obiectului lor, acestor drepturi li s-a dat denumirea de *drepturi social-politice*. Aceste drepturi garantează posibilitatea cetățenilor de a acționa fără constrîngere în raporturile lor cu alți cetățeni, în limitele stabilite de lege. Ceea ce este specific pentru unele din aceste drepturi este faptul ca cetățeanul nu le poate exercita de unul singur, cum este cazul drepturilor grupate în categoria libertăți individuale, ci doar în concurs cu alți cetățeni, care în acest mod își exercită propriul lor drept fundamental (spre exemplu, dreptul de asociere) [10].

O primă problemă teoretică o constituie definirea drepturilor fundamentale cetățenești. Pentru definirea lor trebuie să luăm în considerație că: a) sînt drepturi subiective; b) sînt drepturi esențiale pentru cetățeni; c) datorită importanței lor, sînt înscrise în acte deosebite, cum ar fi declarații de drepturi, legi fundamentale (constituții).

Deoarece normele constituționale se găsesc în fruntea ierarhiei celorlalte norme juridice, acestea trebuind să fie conforme cu normele constituționale, urmarea este că drepturile fundamentale, deoarece sînt prevăzute și garantate de constituție, se ridică prin forța lor juridică deasupra tuturor celorlalte drepturi subiective [9, p. 44].

Totodată, astăzi, sub forma de drepturi ale omului, drepturile fundamentale ale cetățenilor, spre deosebire de alte drepturi, își găsesc ocrotire și în *Declarația universală a drepturilor omului* și în cele două Pacte din 1966, adoptate de Adunarea Generală a ONU. Ținînd cont de cele menționate mai sus, prin noțiunea de „drepturi fundamentale cetățenești” se desemnează acele drep-

turi ale cetățenilor care, fiind esențiale pentru existența fizică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a acestora, precum și pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sînt garantate de constituție.

Colocviul de la Aix din 1981 a considerat că, prin noțiunea de „drepturi fundamentale individuale” trebuie să se înțeleagă „ansamblul drepturilor și libertăților recunoscute atît persoanelor fizice, cît și persoanelor juridice (de drept privat și de drept public) în virtutea constituției, dar și a textelor internaționale, și protejate atît contra puterii executive, cît și contra puterii legislative de către judecătorul constituțional (sau de către judecătorul internațional)”. Din punctul de vedere al terminologiei, se poate observa că se folosec frecvent termenii *drept* și *libertate*. Spre exemplu, Constituția Republicii Moldova folosește termenul „drept” atunci cînd consacră dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 24), dreptul la apărare (art. 26), dreptul la informații (art. 34), dreptul la învățătură (art. 35), dreptul la ocrotirea sănătății (art. 36) etc. În același timp, Constituția folosește și termenul „libertate” atunci cînd consacră libertatea individuală (art. 25), libertatea de conștiință (art. 31), libertatea de exprimare (art. 32), libertatea întrunirilor (art. 40) etc. Această terminologie constituțională, deși astfel nuanțată, desemnează doar o singură categorie juridică, și anume dreptul fundamental [20].

Din punct de vedere juridic, dreptul este o libertate, iar libertatea constituie un drept.

Avînd ca origine istorică unele dispoziții din *Magna Charta* din Anglia anului 1215, dispoziții reafirmate și prin Legea din 1679 referitoare la *Habeas Corpus*, articolul 5 al Convenției Europene a Drepturilor Omului garantează protecția libertății fizice a persoanei și mai ales dreptul acesteia de a nu fi arestată sau deținută în mod abuziv. Importanța art. 5 a devenit evidentă odată cu deferirea primelor spețe ale organelor de la Strasbourg. Astfel, aproape o treime din primele 10.000 de plîngeri proveneau de la persoane particulare private de libertate [19].

Comitetul pentru Prevenirea Torturii (CPT), în timpul vizitelor efectuate în diverse țări, precum România, Bulgaria, Polonia, Lituania, Estonia etc., nu a ezitat să facă guvernelor anumite recomandări în privința drepturilor procedurale prevăzute în art. 5, încurajînd



statele în care lipsea legislația vizînd protecția acestor drepturi să o elaboreze și să o aplice.

Dreptul la libertate și la siguranța persoanei s-a aflat în centrul programelor de instruire și seminarelor organizate de Consiliul Europei pentru anumite grupuri profesionale ca, de exemplu, funcționarii de poliție, personalul penitenciarelor, procurorii, avocații și judecătorii. Mai mult decît atît, Consiliul Europei a oferit în mod frecvent consultanță, la nivel de experți, țărilor aflate în căutarea modalităților de a-si armoniza legislația internă cu standardele elaborate de organisme de la Strasbourg în acest domeniu [4].

Siguranța ca drept fundamental se bazează pe cîteva principii esențiale ale dreptului, cum ar fi: *principiul legalității incriminărilor și pedepselor*; *principiul independenței justiției*; *garantarea dreptului la apărare*; *principiul nereactivității* (art. 22 din Constituție).

Dreptul la siguranță, ca drept fundamental, este numit de către englezi "haveas corpus", ei înțelegînd prin această sintagmă garanția oferită de constituție fiecărui cetățean, conform căreia odată reținut sau arestat, acesta va fi prezentat fără întîrziere unui juriu chemat să se pronunțe fie pentru menținerea învinutului în stare de detenție, fie pentru punerea acestuia în libertate. Astăzi, prin siguranța ca drept fundamental se înțelege garanția dată de Constituție cetățenilor și tuturor persoanelor care se află pe teritoriul statului împotriva oricăror forme abuzive de represiune și, în special, împotriva oricăror măsuri arbitrare ale organelor de stat avînd ca obiect privarea lor de libertate prin arestare sau detenție, iar acest drept fundamental este prevăzut în art. 25 al Constituția Republicii Moldova.

Respectiv, articolul 24 din Constituție consacră trei drepturi fundamentale cetățenești aflate într-o strînsă legătură. Aceste drepturi sunt: *dreptul la viață*, *dreptul la integritate fizică și dreptul la integritate psihică*. Dreptul la viață presupune, în primul rînd, ca nici o persoană să nu poată fi privată de viața sa în mod arbitrar, art. 24, alin. (3) interzicînd pedeapsa cu moartea. Pedeapsa cu moartea nu constituie doar o încălcare a drepturilor naturale ale omului, ci este în același timp o cruzime ce rareori s-a dovedit îndreptățită.

Mai mult, ea produce efecte ireparabile, istoria dovedind că de foarte multe ori ea a fost efectul unor grave erori judiciare și că nu întotdeauna a

fost pedepsit ceea ce trebuia astfel pedepsit. Această interdicție este absolută, nefiind admisă nici o excepție. În ceea ce privește dreptul la integritate fizică și psihică, art. 24, alin. (1), prevede că nimeni nu poate fi supus torturii și niciunui fel de pedeapsă sau de tratament inuman sau degradant.

Dimensiunea protecției drepturilor omului ca o componentă a securității se regăsește și în *Tratatul de la Maastricht*: „Obiectivele politice externe și de securitate comune” reprezintă „dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectul pentru drepturile omului și libertățile fundamentale”. La data de 12 decembrie 2007 a fost adoptată *Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene*, care înlocuia precedenta Cartă adoptată în decembrie 2000.

Carta se inspiră din Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948) și protejează viața, demnitatea, integritatea corporală a individului, interzicînd sclavia și tortura. Cetățenii europeni beneficiază, de asemenea, de securitate socială, precum și de o serie de drepturi: la opinie, libertate, proprietate, educație, egalitate de orice natură, protecție pentru copii, persoane în vîrstă și persoane cu dizabilități, drepturi politice, beneficii în domeniul sănătății, protecția mediului etc. [18].

**Concluzii.** Făcînd totalurile analizei comparative și juridice în contextul dat, putem face următoarele concluzii: sistemul european de protecție a drepturilor omului s-a dezvoltat în decursul a mai bine de jumătate de secol, afirmînd încă din anul 1950 „atașamentul profund față de aceste libertăți fundamentale, care constituie temelia a însăși justiției și a păcii în lume, a căror menținere se bazează în mod esențial, pe de o parte, pe un regim politic cu adevărat democratic, iar pe de altă parte, pe o concepție comună și pe un respect comun al drepturilor omului”.

Împreună cu organizațiile neguvernamentale și instituțiile naționale de specialitate, organizațiile internaționale sînt în permanentă căutare a diverselor pîrghii de realizare a protecției și securității drepturilor individuale ale cetățenilor.

Rezultă că individul luat separat devine centrul social, celula societății, indiferent de caracteristicile sale etnice, sexuale, lingvistice, rasiale etc., iar statul devine responsabil pentru existența lui și este obligat să-i asigure cadrul politico-social ideal pentru realizarea

în condiții optime a drepturilor și a libertăților care îi revin conform legii [4]. În acest sens este plauzibilă afirmația filosofului englez John Stuart Mill: „**Asupra sa, asupra propriului trup și asupra propriei minți individul este suveran**”.

## Referințe bibliografice

1. Constituția Republicii Moldova, cu modificări la data de 25 iulie 2003, p. 3-32.
2. Barry Buzan. New pattern of global security in the twenty-first century. In: *International Affairs*, vol. 67, 1991, p. 431-451.
3. Teodor Frunzeti. Globalizarea securității. București: Ed. Militară, 2006, p. 24.
4. Philippe Moreau Defarges. Organizațiile internaționale contemporane. Iași: Ed. Institutul European, 1998, p. 11.
5. Carta Națiunilor Unite. San Francisco. În: *Monitorul Oficial* din 26 iunie 1945, preambul.
6. *Ibidem*, Cap. VI, art. 33(1).
7. *Ibidem*, Cap. VIII, art. 41, 42.
8. Constantin Stroe. Compendiu de filozofia dreptului. 1999, p. 21-54.
9. Patrick Thornberry. *International Law and Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press, 1992, p. 65-77.
10. Therence Ball, Richard Deger. *Ideologii politice și ideal democratic*. Iași: Polirom, p. 74.
11. Silviu Brucan. *Îndreptar-dicționar de politologie*. București: Nemira, 1993, p. 197.
12. *Universal Declaration of Human Rights*, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 septembrie 1948, preambul.
13. Teodor Frunzeti. *Op. cit.*, p. 296.
14. *Code of conduct on politico-military aspects of security*, 3 decembrie 1994, Budapesta, Cap. VIII (36).
15. *Ibidem*, Cap. VIII (37).
16. *Extraordinary Meeting of the WEU Council of Ministers with States of Central Europe*. Bonn, 19 iunie 1992, paragraful 3.
17. *The Maastricht Treaty*, 7 februarie 1992. Title V, Provisions on a common foreign and security policy, art. J.1(2).
18. *Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene*. În: *Jurnalul Oficial al UE*, 14 decembrie 2007.
19. *Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*, elaborată de Consiliul Europei, Roma, 4.XI.1950, preambul.
20. Alexei Potînga, Gheorghe Costachi. *Asigurarea drepturilor omului în lume*. 2003, cap. I, p. 16-34, 218-258.
21. *Hotărîri ale Curții Europene a Drepturilor Omului*. București: Polirom, 2000, p. 601, 602, 621.



## CAUZELE CARE EXCLUD PROCEDURA CONTRAVENȚIONALĂ ÎN CAZURILE CE PRIVESC CONTRAVENȚIILE DE MEDIU (ECOLOGICE)

Andrian CREȚU,  
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI

### SUMMARY

Conventional procedure is a complex of stages that have to be accomplished consequentially by competent authorities in order to examine and enforce contravention law.

Environmental contravention (ecologic) is an illegal act that damages environment. As a matter of fact conventional procedure is one of the instruments that help to ensure environmental protection.

Environmental contravention (ecologic) as a criminal act should be established in a separate procedure which is similar to the penal one and is accomplished within certain conditions that exclude conventional liability.

**Keywords:** environmental contravention; conventional procedure; causes that exclude conventional liability

### REZUMAT

Procedura contravențională reprezintă o totalitate de etape care urmează a fi parcurse consecutiv de către autoritățile competente de a constata, a examina și a pune în executare legea contravențională.

Contravențiile de mediu (ecologice) constituie o faptă ilegală care dăunează mediului. De fapt, prin prisma procedurii contravenționale, se asigură realizarea unuia din instrumentele de protejare a mediului. Contravenția de mediu (ecologică), fiind o faptă de natură penală, prin esența sa urmează a fi constatată într-o procedură distinctă, care în mare parte este asemănătoare cu cea penală și care se realizează în cadrul anumitor condiții, inexistența cărora exclude răspunderea contravențională.

**Cuvinte-cheie:** contravenție de mediu; procedură contravențională, cauze ce exclud răspunderea contravențională

**Introducere.** Având în vedere faptul că contravenția, la fel ca infracțiunea, este supusă sancțiunii într-o anumită procedură, recunoașterea procesului contravențional ca fiind un compartiment aparte a dreptului sau o ramură distinctă de drept, precum dreptul procesual penal și dreptul procesual civil, considerăm că reprezintă doar o problemă a timpului. Aceasta se cere a fi făcută chiar dacă majoritatea autorilor autohtoni consideră procedura contravențională drept element inseparabil al dreptului contravențional [1].

Scopul acestei publicații este de a aborda problematica cauzelor și condițiilor care înlătură procedura contravențională, precum și oferirea unor soluții distincte, condiționate de necesitatea de protecție a mediului.

**Materiale și metode aplicate.** În studiu a fost consultată literatura de specialitate autohtonă, având în vedere specificul procesului contravențional în Republica Moldova, și au fost aplicate metodele de cercetare științifică: comparativă, logică și altele.

**Rezultate obținute și discuții.** Procedura contravențională în cazurile contravențiilor de mediu reprezintă un proces distinct, având în vedere particularitățile administrării probelor, dar și a interacțiunii cu legislația de mediu.

Articolul 441 al Codului contravențional stabilește că procesul contravențional pornit încetează, dacă nu există faptul contravenției, dacă se constată vreunul din temeiurile prevăzute la art. 3 alin. (3), art. 4 alin. (3), art. 20-31, dacă persoana presupusă a fi făptuitor a decedat, cu excepția cazului de reabilitare a acesteia, dacă pentru același fapt și privitor la aceeași persoană există o decizie/hotărâre definitivă, dacă pentru același fapt este pornită urmărire penală.

În practica și teoria examinării faptelor cu privire la contravenții, deseori se confundă cauzele care exclud procedura contravențională cu cauzele ce înlătură răspunderea pentru comiterea unei contravenții. Acest fapt este important, având în vedere că în textul Codului contravențional nu se realizează o asemenea distincție. Astfel, articolul 19 al Codului contravențional indică despre „cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei și răspunderea contravențională”. Acesta prevede că se consideră cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei și răspunderea contravențională starea de iresponsabilitate, legitima apărare, starea de extremă necesitate, constrângerea fizică și/sau psihică, riscul întemeiat și cazul fortuit.

În același timp, articolul 26 din

Codul contravențional indică despre cazurile în care are loc „înlăturarea răspunderii contravenționale”, unde se stabilește că înlăturarea răspunderii contravenționale pentru fapta ce conține elementele constitutive ale contravenției are loc în cazul renunțării benevole la săvârșirea contravenției, contravenției neînsemnate, tentative, împăcării victimei cu făptuitorul, prescripției răspunderii contravenționale și amnistiei.

Astfel, atât articolul 19, cât și articolul 26 al Codului contravențional indică despre cauzele ce înlătură răspunderea contravențională. Nu ar fi o problemă, dacă aceste articole ar cuprinde aceleași cauze, însă fiecare dintre ele indică cauze diferite.

Ținând cont de rigorile tehnicii legislative, precum și de regulile de interpretare a actelor legislative, în mod firesc apare întrebarea dacă articolele 19 și 26 ale Codului contravențional se completează unul pe altul sau dacă acestea fac referință la instituții diferite. În cazul în care articolul 26 reprezintă o completare a articolului 19, atunci ne întrebăm: din ce cauză aceste norme formează articole diferite?

O opinie în acest sens este expusă de conferențiarul universitar, doctorul S. Furdui, potrivit căruia înlăturarea răspunderii contravenționale nu duce



la înlăturarea caracterului contravențional al faptei, ci doar la înlăturarea aplicării sau executării sancțiunii contravenționale [2]. De aceeași părere este și profesorul universitar, doctorul V. Guțuleac [3].

În aceeași ordine de idei, este de apreciat abordarea făcută de dr. S. Furdui, potrivit căruia ”este foarte dificil de sesizat, chiar imposibil de argumentat din punct de vedere științific, plasarea în CC, într-un singur capitol, a două instituții de bază, dar diferite ale dreptului contravențional: contravenția și răspunderea contravențională (capitolul 2), precum și cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei și cauzele care exonerează răspunderea contravențională (capitolul 3), cu atât mai mult identificându-le într-o singură normă generală (art. 19). Pe de altă parte, două părți componente ale unei instituții de bază a dreptului contravențional (sancțiunea contravențională) sînt plasate în două capitole (capitolul 4 – Sancțiunile contravenționale și capitolul 5 – Aplicarea sancțiunii contravenționale)” [4].

Dacă e să analizăm cu atenție conținutul acestor două articole, precum și conținutul articolelor 20-25 și 27-31 ale Codului contravențional, constatăm că o bună parte din ele se referă la instituții diferite de cauzele care înlătură doar răspunderea contravențională. În acest sens, întru evitarea unei confuzii asupra acestor două instituții distincte ale dreptului contravențional, urmează să facem din start anumite precizări de concretizare.

Cauzele care fac să înlătore procedura contravențională pot fi constatate doar la prezența cauzelor care înlătură răspunderea pentru comiterea unei contravenții. În acest sens, susținem poziția conferențiarului universitar S. Furdui, potrivit căruia ”în cazul în care la art. 19 Cod contravențional din titlu și din text se exclud cuvintele «și răspunderea contravențională» (propunere pe care o susținem), atunci este necesar să fie legiferat un nou capitol – «Răspunderea contravențională», în care să-și regăsească locul și instituția «Cauzele care exonerează de răspunderea contravențională»” [5].

Din cele supuse analizei, constatăm că cauzele ce exclud răspunderea contravențională constituie acele situ-

ții sau împrejurări în prezența cărora nu sînt întrunite una sau mai multe condiții cerute imperativ de lege pentru nașterea în sarcina unei persoane a obligației de a răspunde pentru contravențiile comise. În ce privește răspunderea contravențională în general, drept condiții care la prezența prejudiciului exclud răspunderea juridică sînt lipsa vinovăției, caracterul licit al faptei și lipsa raportului de cauzalitate.

În literatura de specialitate găsim și alte categorii de condiții care, în opinia autorilor, exclud răspunderea contravențională. Astfel, conform profesorului universitar V. Guțuleac, tentativa la comiterea contravenției la fel reprezintă o condiție ce înlătură răspunderea contravențională. În acest sens, cercetătorul susține că ”*tentativa cu mijloace nule* survine în cazul în care consumarea contravenției nu a fost posibilă din cauza insuficienței sau defectuozității mijloacelor folosite. Prevederile doctrinare în ceea ce privește definiția de tentativă au fost practic preluate și de legislatorul național, care constată: «Se consideră tentativă de contravenție acțiunea sau inacțiunea intenționată, îndreptată nemijlocit spre săvîrșirea unei contravenții care, din cauze independente de voința făptuitorului, nu și-a produs efectul». Această reglementare a tentativei este completată prin conținutul normelor juridice prevăzute de articolele 26 și 28 ale CC al RM. Prima normă juridică ne indică precum că una dintre cauzele ce înlătură răspunderea contravențională poate fi tentativa. Cea de-a doua normă juridică are următorul conținut: «În cazul contravenției neînsemnate, organul (persoana cu funcție de răspundere) împuternicit să rezolve cazul poate înlătura răspunderea contravențională, limitîndu-se la adresarea unei observații verbale făptuitorului. Se consideră neînsemnată tentativa de contravenție pentru care prezentul cod prevede în calitate de sancțiune maximă aplicarea unei amenzi de pînă la 10 unități contravenționale». Din cele menționate, tragem concluzia că orice tentativă de contravenție se consideră neînsemnată și că făptuitorului ei îi poate fi înlăturată răspunderea contravențională” [6].

Deși putem fi grav criticați, totuși ne putem permite să declarăm că, pornind de la prevederile articolului 3 al

Legii Republicii Moldova privind protecția mediului înconjurător, care stabilește caracterul obiectiv al răspunderii pentru daune ecologice, excluzînd în așa fel vinovăția drept condiție a răspunderii, în ce privește raporturile de răspundere contravențională pentru daune ecologice, sîntem nevoiți să concluzionăm că răspunderea contravențională este exclusă doar în cazul în care se constată caracterul licit al faptei și lipsa raportului de cauzalitate. Ajungem la această concluzie, avînd în vedere lipsa unei prevederi exprese a legislației de mediu care să limiteze aplicarea caracterului obiectiv al răspunderii cu răspunderea patrimonială.

Ca urmare, cu privire la cauzele care exclud procedura contravențională ținem să constatăm și la acest compartiment anumite particularități.

Prima particularitate constă în aceea că constatarea faptului existenței împrejurării care înlătură procedura contravențională se realizează exclusiv prin act de procedură contravențională. Chiar și producerea efectului de încetare a procesului de asemenea are loc prin efectul unui act procedural.

În cazul contravențiilor ecologice, aceste împrejurări pot avea următoarele particularități:

**Printr-o lege nouă, fapta comisă nu mai este considerată contravenție, nu se sancționează, iar sancțiunea stabilită și neexecutată anterior intrării în vigoare a noii legi nu se execută.** Una dintre caracteristicile contravențiilor ecologice este aceea că faptele care afectează calitatea de mediu rămîn a fi considerate contravenții timp îndelungat, cel puțin atîta timp cît există componentele de mediu care reprezintă obiectul de protejare sau pînă cînd legiuitorul nu califică fapta drept infracțiune.

**Fapta contravențională este comisă de reprezentanți diplomatici ai statelor străine sau alte persoane care, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte sau în conformitate cu legile Republicii Moldova, nu cad sub incidența jurisdicției contravenționale a Republicii Moldova sau în cazul cărora este înlăturată răspunderea contravențională.** În situația dată, o sarcină a agentului constator este de a acumula toate probele care să



demonstreze că fapta contravențională este comisă anume de o atare persoană. Aceasta deoarece procesul poate înceta doar dacă fapta este comisă de o persoană care se bucură de imunitate pentru a fi trasă la răspundere contravențională.

**Persoana presupusă a fi făptuitor a decedat.** În opinia noastră, legiuitorul, din inerție, pornind de la conținutul legislației contravenționale vechi, a limitat condiția încetării doar cu persoana fizică. De fapt, Codul contravențional în vigoare stabilește răspunderea și pentru persoanele juridice. Cel mai des, angajarea răspunderii persoanelor juridice este pentru cazurile de comitere a contravențiilor economice și ecologice. În acest sens, considerăm că legiuitorul urmează fie să suplinească textul legii cu încă o împrejurare ce duce la încetarea procesului contravențional, și anume – încetarea persoanei juridice, fie să modifice textul existent în așa fel încât să nu fie indicată doar persoana fizică, cum ar fi, spre exemplu, ”încetarea persoanei contravenientului”. În același timp, dacă e să ne referim la capitolul persoana juridică, trebuie să menționăm că aceasta, prin prisma regulilor stabilite de articolul 70 al Codului civil, la reorganizare, persoana juridică nou-creată succede drepturile persoanei juridice supuse reorganizării.

În acest sens, apar cel puțin două subiecte pe care urmează să le dezbatem, și anume:

1) Chestiunea cu privire la posibilitatea succedării obligației de a răspunde contravențional a persoanei juridice reorganizate.

2) Chestiunea cu privire la posibilitatea succedării obligației de a răspunde contravențional de către toate persoanele juridice reorganizate, în cazul în care dintr-o singură persoană juridică au fost create două sau mai multe persoane juridice, iar chestiunea cu privire la obligația de a răspunde pentru fapta contravențională nu a fost stabilită în actul de reorganizare.

Problema succesiunii răspunderii pînă la ziua de azi este una dintre cele mai discutabile. Un loc aparte în acest sens îl ocupă și succesiunea răspunderii pentru cauzarea de daune. Cu toate că problemei succesiunii răspunderii i s-a acordat puțină atenție în dreptul

contravențional și al mediului, totuși, avînd în vedere specificul domeniului, considerăm necesar de a-i acorda atenție, deoarece problema reparării daunelor cauzate prin acte de poluare, de cele mai dese ori este posibil de abordat doar în perioade de timp îndepărtate de la momentul cauzării daunei. În aceste perioade de timp, înșiși făptuitorii, de regulă, deja nu mai fac parte din rîndul celor prezenți – fie întreprinderea s-a reorganizat sau s-a lichidat, fie persoana fizică a decedat. În acest sens, o posibilitate de a pretinde la repararea daunei cauzate, efectele căreia pot fi sesizate doar după scurgerea anilor, ar fi posibilitatea antrenării succesiorilor în calitate de persoane ce vor suporta răspunderea.

**În cazul în care pentru același fapt și privitor la aceeași persoană există o decizie/hotărîre definitivă sau dacă pentru același fapt este pornită urmărire penală,** procedura contravențională urmează a fi încetată, deoarece ”lucrul este judecat” (în cazul unei hotărîri definitive) sau chestiunea cu privire la aceeași faptă deja este în cursul unei examinări într-o procedură penală mult mai complexă.

**Legitima apărare și starea de necesitate.** Fundamentul juridic care permite excluderea răspunderii contravenționale în condițiile legitimei apărări și stării de necesitate îl constituie prevederile Codului contravențional, unde și sînt definite aceste două instituții. Astfel, articolul 21 al Codului contravențional stabilește că este în stare de legitimă apărare persoana care săvîrșește o faptă pentru a respinge un atac direct, imediat, material și real, îndreptat împotriva sa, împotriva unei alte persoane sau împotriva unui interes public. În ce privește daunele de mediu, considerăm că calificarea faptei ca fiind comise în circumstanțe ce denotă legitimă apărare urmează a fi realizată cu o deosebită atenție. În legislația Republicii Moldova se mai utilizează și termenul de „autoapărare”. Deosebirea care se constată între *legitima apărare* și *extrema necesitate* [7] este că, în cazul legitimei apărări, sîntem în prezența unui atac ce amenință viața, sănătatea, patrimoniul celui atacat sau terței persoane sau interesele publice, iar în cazul stării de necesitate se exclude orice atac, însă

sîntem în prezența unor împrejurări ce condiționează cauzarea prejudiciului, care în rezultat se repară de către cel în interesul căruia s-a cauzat dauna, inclusiv de către cel ce a dăunat, dacă dauna s-a produs în interesele sale [8].

Condiția în care acțiunile enumerate mai sus se vor încadra în categoria împrejurărilor ce exclud răspunderea contravențională pentru daunele ecologice vor fi următoarele:

- Acțiunile poluatorii sau de degradare a factorilor de mediu, manifestate prin sustragere, distrugere, deteriorare etc. să fi fost realizate în scopul autoapărării celui ce realizează fapta cauzatoare de daună. Spre exemplu, în scopul apărării de atacul unui animal sălbatic (mistreț, lup etc.) persoana ucide sau rănește grav animalul. Drept rezultat, această persoană, deși a cauzat dauna mediului, nu va fi obligată să răspundă.

- Limita actului de autoapărare nu trebuie să depășească limitele necesare ale înlăturării pericolului. Aceasta este exprimată prin condiția ca valoarea daunei să nu reprezinte urmări mai grave decît cele evitate.

- Autoapărarea să nu fie eronată. Deși nu se expune expres în prevederile legale, totuși nu se admite exonerarea de la răspundere contravențională, inclusiv și pentru daună ecologică, dacă autoapărarea a fost realizată din eroare, chiar și dacă această eroare nu se datora culpei făptuitorului.

În acest context însă apar o serie de întrebări, cum ar fi:

• În materie de daune ecologice, în raporturile de dreptul mediului se poate vorbi despre legitimă apărare sau despre extremă necesitate?

• Pot oare obiectivele naturale servi drept obiectiv de autoapărare, altfel spus, poate, în ce privește salvarea factorilor de mediu, să fie considerată acțiunea persoanei drept apărare legitimă sau extremă necesitate?

• Care sînt condițiile îndeplinirea cărora se va considera realizarea unui act în condițiile legitimei apărări și extremei necesități?

Pentru a vedea dacă această instituție are aplicabilitate și în materie de răspundere contravențională în raporturile de dreptul mediului, considerăm necesar a face referință la două exemple, care ar exclude semnul de între-



bare la acest subiect. Primul exemplu s-ar referi la următoarea situație: în rezultatul izbucnirii unui incendiu în pădure, un număr mare de animale sînt supuse pericolului pieirii. Pentru a evita aceasta, persoana dărimă gardul ce îngrădește pădurea, facilitînd accesul animalelor în afara zonei forestiere respective. Drept rezultat al acestui act, terenurilor agricole învecinate le sînt cauzate daune de către animalele evadate, fiind distruse semănăturile, deteriorată recolta etc. Un alt exemplu cînd poate fi vorba de legitima apărare este cazul în care s-au comis aceleași fapte, însă nu cu scopul de a salva animalele de la incendiu, ci de a le salva de braconieri.

În ce privește răspunderea contravențională delictuală pentru fapta proprie, legitima apărare are importanță și servește ca particularitate de răspundere juridică anume atunci cînd aceste limite sînt depășite. Problema ce privește limitele legitimei apărări este destul de actuală atît în dreptul penal, cît și în dreptul contravențional. În acest sens, și legislația penală, și cea contravențională determină că depășirea limitelor legitimei apărări constituie acea situație cînd este prezentă o vădită neconcordanță între caracterul și pericolul atacului cu caracterul și mijloacele apărării.

În acest sens, considerăm că există o problemă care în timpul apropiat nu și va găsi o soluție unică – aprecierea corespunderii valorii obiectelor naturii salvate cu valoarea obiectelor ce puteau fi prejudiciate. Sub aspect financiar, aceste diferențe nu sînt esențiale, însă deseori importanța acestor componente ale mediului este subestimată.

**Consimțămîntul victimei și împăcarea părților.** Deși Codul contravențional nu enunță o asemenea condiție, totuși alineatul (4) al articolului 1398 din Codul civil al Republicii Moldova prevede că „prejudiciul nu se repară dacă a fost cauzat la rugămîntea sau cu consimțămîntul persoanei vătămate și dacă fapta autorului nu vine în contradicție cu normele de etică și morală”. În așa fel, aceasta privește situația în care se produce un prejudiciu cu consimțămîntul victimei, acesta nu mai poate fi apreciat drept un prejudiciu pasibil de a fi apreciat ca rezultat a unei fapte ilicite. Un asemenea consimțămînt nu

poate fi calificat altfel decît o clauză de nerăspundere juridică, care este o veritabilă convenție. În materia răspunderii contravenționale pentru daunele de mediu însă, consimțămîntul victimei apare drept condiție ce înlătură răspunderea contravențională, avînd ca obiectiv doar interesul public. În ce privește dauna de mediu, legiuitorul nu a stabilit așa modalitate, deoarece ”însuși mediul – ca victimă a daunei ecologice – nu poate consimți producerea daunei”.

Așadar, o persoană care a cauzat o daună ecologică la rugămîntea celui ce suportă această daună va fi scutit de răspundere contravențională, dar nu va fi scutit de obligația de reparare a daunei de mediu, și invers. Spre exemplu, decopertarea stratului fertil de sol, fără autorizație, de către o persoană, la rugămîntea proprietarului, îl va scuti pe cel ce săvîrșește actul de obligația de a despăgubi daunele civile (cheltuielile pentru lucrări), dar nu și de obligația de a răspunde contravențional.

În ce privește împăcarea părților, avînd în vedere că obiectul atentării în cadrul unei contravenții de mediu reprezintă condițiile de mediu, care în final condiționează exercitarea dreptului fiecărui cetățean la un mediu sănătos și neprimejdios din punct de vedere ecologic, drept consacrat în articolul 37 al Constituției Republicii Moldova, prin urmare titularul acestui drept, adică subiectul-victimă, poate fi identificată orice persoană fizică. Prin urmare, posibilitatea făptuitorului de a realiza împăcarea cu cel puțin toți trei miliarde și ceva de locuitori ai Republicii Moldova o considerăm a fi una imposibil de realizat, chiar dacă teoretic acest lucru este posibil. În acest sens, operarea unei împăcări în procesul contravențional legat de contravențiile ecologice este practic inaplicabilă.

**Concluzie.** Ținînd cont de cele relatate, trebuie să menționăm că actuala legislație contravențională oferă un cadru de reglementare limitativ în ce privește condițiile care înlătură procedura contravențională, iar particularitățile legate de mediu condiționează un regim mai deosebit în ceea ce privește procedura contravențională pe marginea comiterii contravențiilor ecologice.

## Referințe bibliografice

1. S. Furdui. Dreptul contravențional. Chișinău: Ed. Cartier juridic, 2005, p. 178-179.
2. Ibidem, p. 106.
3. V. Guțuleac. Tratat de drept contravențional. Chișinău: Tipografia Centrală, 2009, p. 139.
4. S. Furdui. Opinie cu privire la sesizarea Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție în probleme de drept contravențional. În: *Legea și viața*, nr. 11/4, 2010.
5. S. Furdui. Opinie cu privire la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 218-XVI din 25 octombrie 2008, elaborat prin colaborarea Ministerului Justiției cu autoritățile interesate. În: *Revista Națională de Drept*, nr. 3/18, 2011.
6. V. Guțuleac. Unele aspecte teoretice și aplicative privind conținutul contravenției. În: *Legea și viața*, nr. 1/4, 2012.
7. În legislația contravențională a Republicii Moldova, în înțelesul termenului „stare de necesitate” este utilizat termenul „stare de extremă necesitate”, care după conținutul și regimul aplicabil privește aceleași împrejurări, condiții și efecte.
8. În cazul în care, în condițiile stării de necesitate s-a produs prejudiciul în interesul făptuitorului, el este răspunzător pentru dauna cauzată, dar numai în limita strictă a valorii daunei cauzate. În acest sens se exclude răspunderea pentru alte obligații legate de această daună, care s-ar fi produs în condiții normale, altfel spus, în lipsa condițiilor de stare de necesitate.





## STATUTUL PROCURATURII ÎN SISTEMUL ORGANELOR DE STAT

Sergiu CIOBANU,  
doctorand

### RÉSUMÉ

L'article contient une analyse du status de le ministère public dans le système des autorités de l'Etat. Le principal aspect de ce problème consiste à identifier le place du ministère public dans ce système, ses relations avec le législatif et l'exécutif. L'auteur insiste sur la nécessité de garantir l'indépendance du ministère public à la fois dans ses relations avec le Parlement et avec le gouvernement, attendu que ceci nécessite le renforcement et le respectation des principes généraux d'organisation et de fonctionnement du ministère public.

**Mots-clés:** procureur, le parquet, le ministère public, les principes, l'indépendance, l'autonomie, le magistrat

### REZUMAT

Articolul conține o analiză a statutului procuraturii în sistemul organelor de stat. Aspectul principal al acestei probleme constă în locul procuraturii în cadrul acestui sistem, raporturile sale cu legislativul și cu executivul. Autorul subliniază necesitatea asigurării independenței procuraturii atât față de Parlament, cât și față de Guvern, considerând că pentru aceasta este necesară consolidarea și respectarea principiilor generale de organizare și funcționare a procuraturii.

**Cuvinte-cheie:** procuror, procuratură, principii, independență, autonomie, magistrat

**Introducere.** Problema statutului procuraturii, mai ales în condițiile unui stat de drept, este una deosebit de importantă și extrem de actuală pentru Republica Moldova, dar și pentru multe țări din fostul lagăr socialist [20, p. 58].

Aspectul central al acestei probleme ține de locul procuraturii în sistemul organelor de stat. Vom aminti în acest sens că jurisdicțiile care își trag rădăcinile din sistemul de drept englez, de obicei, plasează instituția procuraturii în cadrul puterii executive (de ex., Canada, Statele Unite ale Americii, Republica Irlanda etc.), în timp ce jurisdicțiile care aplică modelul continental, introdus de Louis al XIV-lea al Franței, percep procurorul ca o parte a puterii judecătorești (de ex., Franța, Italia, România etc.).

Un astfel de model a fost aplicat în Moldova pînă la perioada sovietică [17, p. 10-11], fiind reluat la începutul anilor '90 ai secolului trecut. În prezent, procuratura Republicii Moldova este, conform legii, „o instituție autonomă în cadrul autorității judecătorești” [9, art. 1].

Uniunea Sovietică a adoptat un al treilea model, împuternicind Procurorul General cu cea mai importantă sarcină a statului – de a supraveghea toate sferile vieții publice și sociale [1, p. 46]. Acest fapt a făcut procuratura cea mai puternică instituție în sistemul de drept sovietic [15, p. 38], dar și cea mai convenabilă pentru reprimarea oricărei încercări de opunere față de sistem și pentru dezvoltarea tiraniei.

Fiind parte integrantă a Uniunii So-

vietice, Moldova a avut parte, o perioadă destul de lungă de timp, de o procuratură de asemenea „atotputernică”. Declaraarea independenței Republicii Moldova și pășirea pe calea democratizării și a integrării europene a determinat reconsiderarea radicală a rolului procuraturii în cadrul statului și locul acesteia în sistemul organelor de stat. Pe cale de consecință, o preocupare centrală a procesului de reformare a procuraturii s-a axat pe determinarea statutului acesteia în sistemul organelor de stat.

În prezentul demers științific ne propunem să analizăm statutul procuraturii în sistemul organelor de stat prin prisma raporturilor sale cu legislativul și executivul, precum și a principiilor ce stau la baza organizării și funcționării acestei instituții.

**Materiale folosite și metode aplicate.** La realizarea studiului au fost folosite studii ale cercetătorilor autohtoni, români și străini. Totodată, drept surse de referință au servit unele acte legislative din Republica Moldova și România, acte juridice și documente de politici comunitare, precum și câteva rapoarte de nivel național și european în materia analizată, fapt ce a determinat aplicarea în mare parte a metodei comparative de cercetare (de rînd cu metoda logică, sistemică, analiza, sinteza etc.).

**Rezultate obținute și discuții.** Potrivit legii-cadru în vigoare – *Legea cu privire la Procuratură* [9]: „Procuratura își desfășoară activitatea în cadrul autorității judecătorești și este independentă în împuternicirile sale față de alte organe ale puterilor statale”.

În pofida acestor prevederi legislative, în literatura de specialitate se susține că, la fel ca și în majoritatea statelor ex-sovietice, Procuratura în Republica Moldova este subordonată direct Parlamentului, care exercită controlul asupra acesteia prin intermediul rapoartelor prezentate de către Procurorul General și prin intermediul numirii sau demiterii acestuia [16, p. 84]. De aici practic încep cele mai grave deficiențe ale statutului Procuraturii și iată de ce.

Din momentul declarării independenței statului nostru, de regulă, niciunul dintre Procurorii Generali ai Moldovei nu și-a exercitat mandatul său în volum deplin și definitiv. Odată cu alegerile parlamentare, cu schimbarea majorității parlamentare și a puterii de guvernământ, de regulă, era numit și noul Procuror General. Acest fapt este o relevantă constatare a nivelului real de imparțialitate a procurorului în Moldova. Din aceste considerente, în doctrină se opinează că, în astfel de condiții, Procuratura s-a transformat practic într-o instituție „de buzunar” a alianței parlamentare majoritare [14, p. 36]. Pe cale de consecință, acest moment nu ne permite să vorbim despre o independență reală a procuraturii față de legislativ [20, p. 58].

Potrivit cercetătorilor români, numirea Procurorului General de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului, are menirea de a scoate instituția etatică a Procuraturii din sfera „puterii” executive. Practic, sub aspect formal, Procuratura se află sub controlul autorității legislative (chiar dacă legătu-



rile Procuraturii cu autoritatea executivă au rămas a fi extrem de strânse [7, p. 277]. La acest ultim aspect legislația nu conține reglementări privind gradul de extindere a atribuțiilor Guvernului față de Procuratură, ceea ce, în viziunea unor cercetători, nu garantează independența și imparțialitatea procurorilor în îndeplinirea funcțiilor lor [20, p. 59].

În plan comparat, vom reitiera că în prezent locul procuraturii în diferite țări este diferit: într-o serie de state, această instituție aparține Parlamentului, în altele aparține puterii executive, subordonată Ministerului Justiției (de ex., Austria, Danemarca, Germania și Olanda [18, pct. 26]), iar în unele procuratura face parte din puterea judecătorească (de ex., Italia, Polonia etc.). Această diversitate de „poziții” ale procuraturii vorbește despre dezvoltarea istorică diferită a statelor și despre tradițiile istorice ale acestora [20, p. 58; 14, p. 40-41].

Mai mult, Europa juridică este divizată la acest subiect între sistemele unde Procuratura este independentă complet față de Parlament și Guvern și sistemele unde Procuratura este subordonată uneia dintre aceste instituții, păstrînd, în același timp, un anumit spațiu de manevre pentru acțiuni independente [6].

În timp ce există o pluralitate de modele, se atestă o tendință vizibilă spre o Procuratură mai independentă, decît una subordonată sau legată de executiv. Chiar dacă, în unele state, subordonarea Procuraturii față de executiv este mai degrabă un aspect de principiu decît o realitate (în sensul că executivul este foarte atent pentru a nu interveni în cauze individuale), totuși problema fundamentală rămîne, deoarece în practică s-ar putea să nu existe garanții împotriva unor astfel de intervenții. Aparența intervenției poate fi la fel de dăunătoare ca și imixtiunea reală [8]. Astfel, în viziunea cercetătorului Al. Cocîrță, mai coerentă și optimală se prezintă consolidarea autonomiei și independenței Procuraturii în cadrul autorității judecătorești [2, p. 9].

Evident, aceasta nu este o opinie general acceptată. Există doctrinari care au manifestat serioase rezerve față de această poziție, susținînd necesitatea considerării Procuraturii ca parte componentă a „puterii” executive. Unii autori au precizat o soluție mai nuanțată, în sensul că Procuratura,

prin rolul și modul de organizare, are o natură duală: executivă și judiciară (în niciun caz o natură judecătorească). Altfel spus, Procuratura ar trebui să fie un organ al autorității executive, cu competențe materializate pe plan judiciar [7, p. 279-280].

Criticînd în contextul dat dispozițiile constituționale, cercetătorul V. Curpăan subliniază că dacă legiuitorul constituant din Moldova a avut în vedere tradiția organizării judecătorești din România, atunci era necesar ca titulatura capitolului IX din cadrul Titlului III al Constituției Republicii Moldova să fie eventual modificată din „Autoritatea judecătorească” în „Autoritatea judiciară”, pentru a putea cuprinde astfel și Procuratura [7, p. 280]. Aceasta deoarece tot ceea ce poartă sintagma „judecătorească” nu se poate referi decît la instanțele judecătorești și la membrii care le compun – *judecătorii*.

Întrucît instituția etatică a Procuraturii este inclusă în „puterea” judecătorească se impune – *de lege ferenda* – includerea judecătorilor și a procurorilor într-o categorie profesională unică și totodată distinctă în raport cu alte categorii profesionale. Este vorba despre categoria profesională a „magistraților”. În dezvoltarea acestei idei, autorul român subliniază că calitatea de *magistrați* trebuie să o aibă nu doar judecătorii de la instanțele judecătorești, ci și procurorii din cadrul unităților de procuratură, fiecare cu statute profesionale distincte, așa cum de altfel prevede Constituția, în raport de atribuțiile pe care le exercită în mod concret: primii îndeplinesc justiția (judecătorii), iar ceilalți apără interesele generale ale societății, în cadrul activității judiciare (procurorii). Prin urmare, instituirea categoriei socioprofesionale a „magistraților” este în deplină concordanță cu spiritul voinței legiuitorului constituant, care a reglementat instituția Procuraturii, alături de instanțele judecătorești și de Consiliul Superior al Magistraturii, în cadrul capitolului consacrat „Autorității judecătorești” [7, p. 280].

Mai mult, pornind de la faptul că, în esență, instituția procuraturii este de sorginte pur sovietică, reprezentînd în perioada de existență a URSS un instrument de represiune al statului sovietic totalitar, ar fi necesar ca legiuitorul constituant să renunțe la denumirea de „procuratură” și să de-

numească această instituție etatică cu titulatura „Minister Public” [7, p. 276], conchide V.S. Curpăan.

După cum se poate observa, poziția autorului citat coincide logicii de organizare a „Procuraturii” în România, instituție de asemenea încadrată constituțional în sistemul „Autorității judecătorești”, dar sub autoritatea ministrului justiției (potrivit art. 132 alin. (1) din Constituția României [4]). În viziunea noastră, totuși Procuratura urmează să fie echidistantă atît față de legislativ (cazul Moldovei), cît și față de executiv (cazul României), deoarece ambele puteri sînt puternic politizate.

Chiar dacă *de jure* independența față de legislativ este consacrată, totuși după cum am subliniat anterior, procuratura Republicii Moldova *de facto* este „subordonată” legislativului. În acest sens, specialiștii [14, p. 41] susțin că pentru garantarea independenței Procuraturii față de legislativ este necesară legiferarea imposibilității demiterii deliberate a Procurorului General din funcție. Prin urmare, situația ar putea fi salvată în mare măsură prin consolidarea principiilor de organizare și funcționare a Procuraturii, la care ne vom referi în cele ce urmează.

**Principiile organizării și funcționării Procuraturii.** După cum se știe, principiile reprezintă reguli esențiale consfințite în norme de drept care stabilesc modul de organizare și exercitare a atribuțiilor Procuraturii [19, p. 104].

În lumina dispozițiilor cuprinse în art. 2 din Legea cu privire la Procuratură [9] (în continuare – *Lege* sau *Lege-cadru*), Procuratura își desfășoară activitatea potrivit următoarelor principii: *principiul legalității, principiul transparenței, principiul independenței, principiul autonomiei, principiul controlului ierarhic intern și al controlului judecătorească*.

**Principiul legalității.** Exercițînd controlul executării exacte și uniforme a legilor, procuratura trebuie să activeze ea însăși în strictă conformitate cu legea, călăuzindu-se în primul rînd de Constituția și legile Republicii Moldova (vezi art. 54 pct. a) din *Lege-cadru* [9]).

Principiul legalității în activitatea procuraturii cere, în primul rînd, ca fiecare act emis, orice acțiune procedurală să se îndeplinească în strictă conformitate cu legea, să reflecte ce-



rințele ei și să se realizeze prin metode și forme legale. Orice act contrar legii sau ordinelor Procurorului General urmează a fi anulat de procurorul ierarhic superior (în cazul dat sînt relevantele dispozițiile art. 54 alin. (4) și (5) din Legea-cadru [9]).

În respectarea legalității are o importanță deosebită controlul procurorului asupra activității de urmărire penală. Orice abatere de la lege duce la încălcarea drepturilor și libertăților omului: reținerea, tragerea neîntemeiată la răspunderea penală, percheziții neîntemeiate etc. Prin urmare, fiecare procuror își asumă întreaga responsabilitate pentru legalitatea măsurilor întreprinse [19, p. 105] și deci pentru respectarea drepturilor și libertăților omului.

În doctrina românească se susține că principiul legalității are în vedere activitatea judiciară în general a Procuraturii, în procesul penal sau civil, și de asemenea obligația procurorului de a exercita acțiunea penală sau civilă în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, în vederea protejării interesului public sau privat, cînd acestea au fost încălcate prin fapte de natură penală sau în cazurile în care este necesar pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale minorilor, ale persoanelor puse sub interdicție și ale dispăruților, precum și în alte cazuri prevăzute de lege în acțiunile cu caracter civil [12, p. 77].

În același timp, într-o interpretare mai largă, se poate susține că principiul legalității presupune și faptul că rolul Procuraturii este limitat prin Constituție la activitatea judiciară, orice ingerință în alte activități fiind interzisă, mai ales că regulile de competență sînt de strictă interpretare. Așadar, în virtutea principiului legalității, Procuratura își desfășoară activitatea prin mijloace proprii, specifice, conform principiilor și dispozițiilor constituționale și ale celorlalte legi.

**Principiul independenței.** Indiferent ce model adoptă un anumit stat, este cunoscut faptul că Procurorul General și agenții săi joacă un rol-cheie – teoretic, dacă nu întotdeauna practic – în asigurarea faptului că sistemul justiției penale funcționează într-un mod independent și imparțial [10]. Pentru a juca eficient acest rol, procurorii trebuie să fie protejați de ingerințe sau influențe necorespunzătoare, inclusiv influența venită din partea legislativului și execu-

tivului. Acesta este motivul pentru care modelul continental plasează procurorul în cadrul puterii judecătorești, oferindu-i dreptul la protecțiile asigurate de independența justiției. În jurisdicțiile în care procurorul face parte din executiv, s-au dezvoltat tradiții puternice prin care se interzice altor membri ai executivului să se implice în cazuri individuale. Unele jurisdicții au completat aceste cutume cu modelele legiferate de Director al Serviciului Public al Procuraturii (de ex., Republica Irlanda și Canada la nivel federal și în provinciile Nova Scoția și Quebec), permițînd Directorului Serviciului Public al Procuraturii să nu ia în considerație ordinele executivului, cu excepția cazului cînd acestea sînt emise în scris și publicate oficial [17, p. 11].

În conformitate cu art. 2 alin. (3) din Legea-cadru, principiul independenței exclude posibilitatea de subordonare a Procuraturii autorității legislative și celei executive, precum și de influență sau de imixtiune a altor organe și autorități ale statului în activitatea Procuraturii. Deci, independența organelor procuraturii față de autoritățile publice și subordonarea lor numai Procurorului General sînt chemate să garanteze exercitarea întocmai de către acestea a atribuțiilor stabilite de Constituție și lege [19, p. 105].

După cum s-a enunțat mai sus, independența Procuraturii din Republica Moldova este amenințată pe segmentul relațiilor sale cu legislativul. Or, altfel spus, independența Procuraturii este subminată de influența politicului. Chiar dacă este vorba în acest sens doar de *independența externă*, totuși este destul de clar că prin intermediul acesteia este amenințată nemijlocit și *independența internă* (grație raporturilor de subordonare ierarhică din sistem).

În pofida acestui fapt, cercetătorii susțin că independența organelor procuraturii se asigură prin [19, p. 106]: centralism și strictă subordonare; procedura de numire și eliberare din funcție a procurorilor; stabilirea incompatibilității funcției de procuror cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția activității didactice și științifice; inadmisibilitatea intervenției în activitatea de control exercitată de către procuror. Din cîte se poate observa, cercetătorii vorbesc în acest caz mai mult despre

independența internă, adică despre autonomia procurorilor.

**Principiul autonomiei.** Potrivit art. 2 alin. (4) din Legea-cadru [9]: „Procurorul își organizează activitatea și o desfășoară pe principiul autonomiei, asigurat prin independență procesuală și control judecătorec, care îi oferă posibilitatea de a lua de sine stătător decizii în cauzele și în cazurile pe care le examinează”.

Articolul 56 din Lege este dedicat în întregime autonomiei procurorului, stabilind următoarele măsuri de asigurare a acesteia: a) determinarea strictă, prin lege, a statutului procurorului, delimitarea atribuțiilor Procuraturii, a atribuțiilor și a competențelor procurorului în cadrul exercitării funcțiilor Procuraturii; b) procedura de numire, suspendare și de eliberare din funcție; c) declararea inviolabilității lui; d) discreția decizională acordată prin lege procurorului în exercițiul funcției; e) stabilirea prin lege a interdicțiilor privind imixtiunea unor alte persoane sau autorități în activitatea procurorului; f) alocarea de mijloace adecvate pentru funcționarea sistemului organelor Procuraturii, crearea de condiții organizatorice și tehnice favorabile activității acestor organe; g) asigurarea materială și socială a procurorului; h) alte măsuri prevăzute de lege. Prin urmare, în procesul de luare a deciziilor, procurorul este autonom, în condițiile legii.

Generalizînd asupra principiului independenței și cel al autonomiei, ținem să subliniem că aceste principii-garanții nu sînt date procurorilor în propriul lor interes, ci în interesul supremației legii și al celor care caută și doresc înfăptuirea justiției [11].

**Principiul subordonării și al controlului ierarhic.** Chiar dacă principiul subordonării ierarhice nu este expres consacrat în art. 2 din Legea-cadru, acesta poate fi dedus cu ușurință din interpretarea logică a celorlalte prevederi ale legii respective. În acest sens, sînt relevante dispozițiile art. 56, în care este stipulat că „dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sînt obligatorii pentru procurorii din subordine”. Deci, per ansamblu, în raport cu Procurorul General al Republicii toți ceilalți procurori sînt subordonați atît acestuia, cît și procurorilor ierarhici superiori.

Totodată, trebuie precizat că, po-



trivit art. 2 alin. (5) din Legea-cadru, în activitatea Procuraturii controlul ierarhic intern este un principiu care asigură exercitarea dreptului procurorului ierarhic superior de a verifica legalitatea deciziilor emise de procurorul ierarhic inferior. O dezvoltare a acestor prevederi o atestăm în art. 56 al aceleiași Legi, unde este stabilit că procurorul ierarhic inferior poate cere ca dispoziția să-i fie dată în scris, fiind în drept să refuze executarea unei dispoziții care este vădit ilegală sau care vine în contradicție cu conștiința sa juridică, putând să o conteste procurorului ierarhic superior. În cazul în care deciziile luate de procuror sînt considerate ilegale, acestea pot fi anulate motivat de către procurorul ierarhic superior (deci, în contextul exercitării controlului ierarhic al legalității).

În același context, *Codul de procedură penală* prevede la art. 51 alin. (3<sup>1</sup>) că: „Indicațiile date de procurorul ierarhic superior pot fi contestate de procuror la Procurorul General și adjuncții lui. Procurorul General și adjuncții lui decid asupra contestării, prin ordonanță motivată, în termen de cel mult 15 zile” [3].

**Principiul controlului judecătoresc.** Este un principiu strîns legat de principiul legalității și de cel anterior enunțat. Fiind consacrat expres în art. 2 alin. (5) din Legea-cadru, acest principiu presupune „posibilitatea contestării în instanță de judecată a deciziilor și a acțiunilor cu caracter procesual ale procurorului”, reprezentînd astfel o garanție importantă pentru asigurarea legalității activității Procuraturii.

De asemenea, principiul în cauză poate fi atestat și în art. 56 din Legea-cadru, în care este prevăzut că: „În situația în care procurorul ierarhic superior respinge plîngerea, acțiunile și actele procurorului pot fi atacate în instanță de judecată”.

**Principiul unității și centralismului organelor procuraturii.** Acest principiu, formulat cu precădere de doctrină, presupune unitatea scopurilor în activitatea Procuraturii; caracterul comun al formelor și metodelor de exercitare a controlului asupra executării stricte și uniforme a legii, reacționare prin aceleași mijloace la depistarea încălcărilor de lege, de către procurorul general sau procurorii ierarhici inferiori, precum și universalitatea mijloacelor juridice în

vederea lichidării cauzelor și condițiilor care le-au favorizat. Sub anumite aspecte, unitatea și centralismul organelor procuraturii sînt asigurate și prin modul de numire și de destituire din funcție a procurorilor [19, p. 108].

Totodată, cercetătorii precizează în context că centralismul în activitatea organelor procuraturii nu trebuie înțeles drept o subordonare oarbă procurorului ierarhic superior; dimpotrivă, acesta presupune o independență procesuală a procurorilor la soluționarea anumitor probleme, inițiativă și o activitate creativă. Procurorii nu sînt mecanisme de executare a ordinelor și indicațiilor Procurorului General, ci oameni conștienți de activitatea desfășurată. Procurorii ierarhici superiori sînt obligați să asigure independența procesuală a procurorilor [19, p. 109].

**Principiul proporționalității.** Conform pct. 1 din Recomandarea REC(2000)19, „Procuratura reprezintă autoritatea publică care, în numele societății și al interesului public, asigură aplicarea legii atunci cînd încălcarea acesteia atrage o sancțiune penală, luînd în considerare atît drepturile individului, cît și eficacitatea necesară sistemului de justiție penală” [6].

Principala problemă care apare în acest caz constă în determinarea limitei dintre protejarea drepturilor și stabilirea restricțiilor necesare realizării cu succes a justiției penale. Dat fiind faptul că de atribuția procurorului ține respectarea drepturilor omului și aplicarea proporțională a restricțiilor în condițiile legii [21, p. 66], anume acestuia adesea îi revine și sarcina de a decide problema proporționalității în baza unui studiu multilateral, complet al circumstanțelor cauzei [19, p. 105].

Cadrul legal al urmăririi penale din Republica Moldova conține prevederi ce reglementează principiul proporționalității (oportunității), principiu ce în esență îi permite procurorului să decidă pornirea sau nu a urmăririi penale. Aceasta se poate explica prin prioritatea interesului public, cînd întru apărarea acestuia procurorul poate decide asupra începerii urmăririi penale. Astfel procurorul ar putea modela politica de control al infracțiunilor săvîrșite de către persoane care nu sînt periculoase societății și al cazurilor cînd neaplicarea unei pedepse poate avea consecințe mai favorabile asupra societății în general

și a individului în special, decît atunci cînd se aplică [19, p. 106].

Dat fiind faptul că în doctrina de specialitate este destul de polemizată problema dreptului/obligației procurorului de a dispune începerea urmăririi penale, noi ne vom limita în prezentul studiu doar la precizarea faptului că principiul proporționalității are o valoare incontestabilă în activitatea Procuraturii, întrucît însuși Constituția Republicii Moldova în mod expres consacră aplicabilitatea acestui principiu în cazurile restricționării drepturilor și libertăților garantate constituțional, aceasta fiind una dintre condițiile operării unor îngrădiri în scopuri legitime în drepturile individului, astfel încît să fie găsit un echilibru just între interesele conflictuale implicate la caz și să nu fie adusă atingere însăși existenței prerogativei subiectului [13, p. 28].

**Principiul publicității.** Organele Procuraturii, potrivit legii, sînt obligate să comunice Parlamentului, Președintelui Republicii, Guvernului și organelor administrației publice centrale de specialitate și locale starea criminalității. Prin urmare, în spiritul publicității sînt comunicate datele privitoare la starea criminalității, nivelul și dinamica ei, precum și măsurile întreprinse împotriva acestor vicii sociale. Cercetătorii însă recunosc în acest sens că adeseori, făcîndu-se abuz de principiul publicității, mijloacele de informare în masă comunică date importante din activitatea procurorului, care ulterior își pierd valoarea lor probantă. De aceea, vorbind despre publicitatea activității organelor procuraturii, trebuie ținut cont de faptul că datele și mersul urmăririi penale pot fi date publicității doar cu consimțămîntul procurorului și numai în măsura în care el o consideră necesară [19, p. 107].

**Principiul transparenței.** Într-un stat de drept se acordă o atenție deosebită transparenței activității instituțiilor de stat. La prima vedere, se pare că procurorul este liber de a acționa în această privință. Totuși, modul de accesare, termenele de examinare a cererilor de acces la informație, modalitatea de prezentare a informațiilor solicitate, drepturile și obligațiile colaboratorilor organelor Procuraturii în procesul asigurării accesului la informațiile oficiale, subiecții imputerniciți a difuza informații publice privind activitatea organelor



Procuraturii sînt stabilite de anumite acte normative interne ale Procuraturii Generale. Procurorul este obligat a coopera cu mass-media atîta timp cît această informație nu afectează în mod inadecvat activitatea Procuraturii, nu lezează drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor sau nu încalcă legislația în vigoare [16, p. 86].

**Principiul operativității.** Drept premise ale recunoașterii și reglementării legislative a acestui principiu servesc dispozițiile art. 5 alin. (3) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului [5], ce se referă la desfășurarea într-un termen rezonabil a procesului penal, îndeosebi a fazei de urmărire penală, fapt ce presupune operativitate de acțiune din partea organului de urmărire și, respectiv, a procurorului; precum și dispoziția de la pct. 24 lit. c) din Recomandarea REC(2000)19 a Consiliului Europei, ce prevede că „procurorii, exercitîndu-și funcțiile, trebuie în special să se asigure că sistemul de justiție penală funcționează pe cît de operativ posibil” [6]. Operativitatea presupune rapiditate în acțiune, care însă trebuie să fie echilibrată, fără a prejudicia calitatea activității desfășurate, evitîndu-se superficialitatea rezultatelor acesteia [19, p. 107].

**Principiul depolitizării organizării și activității procuraturii.** Unul dintre principiile caracteristice pentru întreaga activitate de stat sovietică a fost principiul conducerii partinice. Potrivit acestuia, partidul comunist efectua conducerea politică permanentă a activității organelor procuraturii, îndeosebi în ceea ce privea alegerea, repartizarea și educarea politică a cadrelor organelor de drept. Organele de partid interveneau nejustificat în soluționarea cauzelor în instanțele de judecată [19, p. 107].

Odată cu destrămarea URSS, organele de drept au fost depolitizate. După declararea Independenței Republicii Moldova, prin Legea cu privire la procuratură din anul 1992 s-a interzis crearea de partide și alte organizații social-politice în organele procuraturii, acesta fiind primul pas spre depolitizarea acestora.

În prezent, potrivit Legii-cadru (art. 35 alin. (2) pct. b) [9]), procurorii nu au dreptul să facă parte din partide sau din formațiuni politice, să desfășoare ori să participe la activități cu caracter politic, iar în exercitarea atribuțiilor să exprime sau să manifeste în orice mod

convingerile lor politice. În plus, potrivit art. 61 lit. e), „participarea (procurorului – *e.n.*) la activități publice cu caracter politic” constituie abatere disciplinară.

Desigur, sub acest aspect se poate susține că principiul depolitizării organelor procuraturii s-a realizat. În schimb însă, considerăm că a rămas a fi problematică excluderea completă a influenței politice asupra acestor organe, exercitată de legislativ și executiv.

Concluzii. Generalizînd, subliniem că totalitatea principiilor menționate, aflîndu-se într-o independență reciprocă, organizează activitatea procurorului, astfel încît acesta să-și exercite funcțiile în mod echitabil, conștient și expeditiv, să respecte și să ocrotească drepturile omului, contribuind în acest mod la asigurarea unui proces judiciar echitabil și la buna funcționare a sistemului de justiție în ansamblu. Prin urmare, pentru a asigura respectarea acestor principii este nevoie de o voință reală de a consolida la nivel legislativ instituția răspunderii juridice a procurorilor.

#### Referințe bibliografice

1. Bassiouni Ch., Savitski V.M. (eds) *The Criminal Justice System of the USSR*. USA: Springfield, 1979, 268 p.
2. Cocîrță Al. *Reforma Procuraturii Republicii Moldova: obiective, activități, rezultate*. Chișinău: Cartier, 2013, 16 p.
3. Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122 din 14.03.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 104-110 din 07.06.2003.
4. Constituția României din 21 noiembrie 1991 (revizuită). În: *Monitorul Oficial al României*, nr. 233 din 21.11.1991. Republicată în *Monitorul Oficial al României*, nr. 767 din 31.10.2003.
5. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (Roma), ratificată de Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 54-55/502 din 21.08.1997.
6. Council of Europe. *Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system*. Explanatory Memorandum. [sursă electronică]: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#>.
7. Curpăn V.S. *Tratat de drept constituțional român*. Vol. II. Bacău: Rovimed Publishers, 2011, 878 p.
8. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)040. Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service. [resurs electronic]: [www.venice.coe.int/Web\\_Forms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/Web_Forms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)
9. Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului. Moldova: Fundația Soros, noiembrie 2009.
10. Legea cu privire la Procuratură, nr. 294 din 25.12.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 55-56 din 17.03.2009.
11. Liniile Directoare asupra Rolului Procurorilor, adoptate la cel de-al VIII-lea Congres al Națiunilor Unite de prevenire a Criminalității și Tratatului Infractorilor, care a avut loc la Havana, Cuba (27 august – 7 septembrie 1990).
12. Liniile Directoare cu privire la Etica și Comportamentul Procurorilor – „Liniile directoare de la Budapesta”, adoptate la Conferința Procurorilor Generali din Europa la 31 mai 2005.
13. Măgureanu F. *Organizarea instituțiilor judiciare*. Ediția a III-a. București: Universul Juridic, 2003, 320 p.
14. Morărescu A. *Principiul proporționalității în sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, 170 p.
15. Nagacevski V. *Rolul și funcțiile procuraturii într-un stat bazat pe drept*. Situația în Republica Moldova. În: *Avocatul poporului*, 2002, nr. 1-3, p. 36-45.
16. Purici D. *Discreția procurorului la limitele legii, moralei și raționamentului*. În: *Revista Națională de Drept*, 2008, nr. 12, p. 83-85.
17. Raport de evaluare. Consiliul Superior al Procurorilor, Republica Moldova. ODIHR, OSCE, 2013.
18. Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea II – Organele de urmărire penală, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010). [resurs electronic]: [https://cristidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport\\_indep\\_proc.pdf](https://cristidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport_indep_proc.pdf).
19. Roman D., Cerbu A., Vîzdoagă T., Ursu S. *Organizarea și activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept în Republica Moldova*. Chișinău: Cartdidact, 2004, 220 p.
20. Ursu N. *Raporturile dintre Procuratură și puterea legislativă și cea executivă*. În: *Revista Națională de Drept*, 2002, nr. 5, p. 58-59
21. Ursu N. *Rolul, locul și funcțiile procuraturii*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2002.



## CONSACRAREA DIFERITOR TIPURI DE PREJUDICII ECOLOGICE PRIN PRISMA SPECIFICITĂȚII CE LE CARACTERIZEAZĂ

Grigore ARDELEAN,

doctorand, lector universitar, Academia „Ștefan cel Mare”

### SUMMARY

Referral in recent years new types of injury is due in large part to advance the level of research required by the necessities of identifying effective mechanisms of repression of any damage to the environment and the person, but also to consider the specificity of the injury.

**Keywords:** ecological damage, injury, evaluation, repair.

### REZUMAT

Sesizarea în ultimii ani a unor noi tipuri de prejudicii se datorează în mare parte avansării nivelului de cercetare impusă de necesitățile identificării mecanismelor eficiente de reprimare a eventualelor prejudicii aduse mediului și persoanei, dar și a considerării specificității prejudiciului ecologic.

**Cuvinte-cheie:** prejudiciu ecologic, prejudiciu de salvare, evaluare, reparare.

**Introducere.** Daunele de mediu, transformate adesea în prejudicii ecologice ce se răsfrâng asupra omului și bunurilor sale, au generat în ultimii ani “mutații” ce tind să se imunizeze în fața oricăror remedii și mecanisme de combatere cunoscute omului pînă acum. Oricît de dificilă nu ar fi sarcina identificării unui „antidot”, sarcină ce revine în mare parte doctrinei, studiul ramificațiilor pe care și le-a adaptat prejudiciul ecologic de-a lungul existenței sale, constituie prima și cea mai importantă etapă a procesului de perfecționare a cadrului normativ în domeniu.

**Materiale și metode de cercetare aplicate.** Anterior inițierii studiului aprofundat asupra necesității și eficienței consacării unor categorii aparte de prejudicii ce urmează a fi considerate la determinarea întinderii reparației. Pentru realizarea acestei misiuni insistăm a ne referi la metodele de cercetare utilizate în procesul examinării impactului acestora asupra întinderii reparației acordate victimei prejudiciului ecologic. Printre aceste metode se numără: *metoda deducției, metoda sistemică, metoda cantitativă, precum și cea sistemică.*

**Rezultate obținute și discuții.** În cele ce urmează, insistăm să venim cu un studiu detaliat în ce privește clasificarea prejudiciului ecologic mergînd pînă la subclasificarea sa, care în condițiile avansării tehnicilor de reglementare tinde și chiar necesită a fi divizat și transpus sub forma unor categorii de prejudicii autonome foarte dificile în evaluare și reparare. Evident, configurarea noilor tipuri de prejudicii doar

la nivel doctrinar rămîn lipsite de eficiență, ipotetice, în cazul evitării unei ulterioare consacării legislative ce ține de legalitatea invocării lor în sensul reparației pe calea acțiunii în justiție. Una din cele mai deosebite particularități ale prejudiciului ecologic o constituie caracterul difuz al acestuia, fiind determinat de structura funcțională a componentelor de mediu care nu permit fixarea și izolarea efectelor în locul în care s-a produs acțiunea de poluare. Se consideră că caracterul difuz al prejudiciului ecologic este generat de manifestările lui (aer, radioactivitate, poluarea apelor) ceea ce face ca legătura cauzală între faptă și prejudiciu să fie mult mai laxă [4, p. 239].

În aceste împrejurări, constatare întinderii și prin urmare a mărimii prejudiciului ecologic devine o povară pentru autoritățile responsabile în acest sens, dar și pentru subiecții prejudiciați în cazul exercitării dreptului la reparație. După cum afirmă unii autori [5, p. 241], repararea prejudiciului ecologic nu este asigurată decît în mod imperfect, fie pentru că acesta nu este reparabil în natură (atingerile ireversibile ale echilibrului natural), fie că este diluat astfel încît nici o reparație nu este posibilă și că sursa de poluare este prea imprecisă pentru a identifica autorul. Imprevizibilitatea prejudiciului ecologic dictează esența particularității cu care acesta se manifestă, reieșind din confuzia cunoașterii subiecților în direcția cărora se îndreaptă, a utilităților (comodităților firești) de care aceștia vor fi lipsiți, momentului producerii, dar și cel al

încetării efectelor negative, a măsurilor de izolare și readucerii componentelor de mediu afectate la starea anterioară producerii prejudiciului. Oricît de eficiente nu ar fi măsurile de refacere a elementelor naturii afectate, funcția lor ecologică nu poate fi remediată sub nici o formă.

În contextul dat, particularitățile prejudiciului ecologic au dus la considerarea și afirmarea de noi tipuri de pagube și la recunoașterea unor moduri de reparare originale [6, p. 513].

Așadar, în această ordine de idei vom clasifica prejudiciile ecologice în grupuri ce se identifică după modul lor de producere, manifestare, previzibilitate, precum și interese la care acestea atentează. Prin urmare clasificăm prejudiciul ecologic după următoarele criterii:

1. *În funcție de natura vătămărilor aduse sănătății, deosebim prejudicii aduse sănătății fizice (corporale) [24] și prejudicii aduse sănătății psihice*

**Prejudiciul adus sănătății fizice (corporale)** sunt acele leziuni aduse integrității fizice, chiar vieții unui individ de către mediul degradat. După cum menționează autorul rus V, Reșetnicov, prejudiciul ecologic este dauna adusă vieții și sănătății omului, concretizînd că dauna adusă sănătății prin acțiunile vătămătoare se reflectă în pierderea totală sau parțială a funcțiilor vitale și biologice ale corpului uman [20, p. 80]. Este adevărat că prin poluarea mediului se pot aduce atingeri grave sănătății corporale ale omului manifestate prin anumite maladii cardio-respiratorii, olfactive sau locomotorii, iar în unele



cazuri mai grave pot conduce la deces. Menționăm aici efectul catastrofelor nucleare cunoscute istoriei omenirii. În acest context urmează să amintim că prejudiciul ecologic spre deosebire de dauna de mediu, manifestă un caracter individual asupra persoanei, fiind cuantificabil în cost, iar prin urmare deschide dreptul la reparație prin invocarea normelor răspunderii civile delictuale cu unele particularități specifice de aplicare și a legislației de mediu.

**Prejudiciul adus sănătății psihice (mentale)** constă în efectele negative ale mediului degradat asupra sănătății mentale a persoanei. Cu alte cuvinte, reprezintă dereglările psihice de care suferă victima ca urmare a unui dezastru ecologic care a afectat grav integritatea sa fizică sau bunurile ce-i aparțin de drept. Acest tip de prejudiciu manifestă o legătură causală mai specifică în raport cu celelalte categorii, deoarece constituie în principiu rezultatul unui prejudiciu ecologic corporal sau patrimonial și nu consecința directă a daunei de mediu așa cum este caracteristic prejudiciului ecologic. Cu toate că de multe ori dauna adusă mediului afectează direct sănătatea mintală a unui particular fără a implica și un prejudiciu asupra bunurilor sale, acestea rămân în limitele prejudiciului ecologic, deoarece are la bază aceeași cauză, mediul poluat. Delimitarea în cauză se impune în condițiile în care căile și metodele de refăcere în cazul sănătății mentale sunt diferite de cele ale sănătății fizice (corporale). Din acest considerent, la evaluarea și indemnizarea „prejudiciului adus sănătății psihice” trebuie să se țină cont de un spectru mai larg de consecințe, ceea ce impune și o metodologie mai deosebită de măsurare. Unii autori [3, p.70] atunci când se referă la suferința psihică, menționează că aceasta include șocul nervos și toate consecințele de ordin psihic care apare în legătură cu cauzarea prejudiciului din imprudență, iar compensația trebuie acordată atât pentru trecut, cât și pentru viitor. Deși foarte apropiat de prejudiciul moral, prejudiciul adus sănătății psihice urmează a nu fi confundat cu prejudiciul moral, deoarece nu se confundă nici tulburările psihice cu suferințele afective care au o cu totul altă natură (ex: nu afectează capacitatea de muncă a victimei). Or, prejudiciile morale au o cu totul altă semnificație atunci când se caracterizează prin atingerea afective sau sociale

aduse persoanei cum ar fi moartea unei rude apropiate, vieții private sau intime, demnitatea și cinstea victimei [25].

*În funcție de conținutul economic, deosebim:*

**Prejudiciul patrimonial** sunt consecințele dăunătoare cu conținut economic care pot fi evaluate pecuniar. În materie de mediu, prejudiciul patrimonial constituie rezultatul negativ al acțiunii mediului degradat asupra bunurilor persoanei. În sens strict economic, prejudiciul patrimonial înseamnă o deteriorare a bunurilor persoanei prin care se diminuează valoarea lor materială sau lipsirea de aceste bunuri, fapt ce dă de înțeles că prejudiciul patrimonial constă în diminuarea valorii sau lipsirea de bunuri. În materie de mediu s-ar cere și o concretizare asupra căilor de acțiune ce au ca rezultat diminuarea valorii patrimoniale a bunului de mediu, fapt ce ține de esența prejudiciului ecologic. Pe de o parte, aceste acțiuni se pot realiza doar direct prin fapta omului, iar prin urmare, s-ar presupune că prejudiciul adus prin coliziunea a două bunuri nu dă dreptul la reparație. Menționăm în acest sens că ideea respectivă, este una inacceptabilă, mai ales în materie de mediu. Opinia noastră își găsește sprijin în textul noțiunii date prejudiciului de autorii [9, p. 288] care consideră că acesta constă din rezultatul efectiv negativ suferit de o anumită persoană ca urmare a faptei ilicite săvârșită de o altă persoană ori ca urmare a „faptei” unui animal sau lucru. Pe de altă parte, definirea prejudiciului cu luarea în considerare doar a laturii economice ar face să se înțeleagă că prejudiciul ecologic cu caracter patrimonial, constă din atingerea cu conținut economic rezultate din influența negativă a patrimoniului natural asupra „patrimoniului civil” propriuzis, un considerent tot atât de insuficient în materie de mediu ca și cel ce se referă doar la acțiunile prejudiciabile ale persoanei.

În acest context, considerăm oportun să venim cu unele precizări în vederea argumentării esenței atingerii aduse dreptului patrimonial al persoanei privat ca o stare juridică, drept subiectiv și nu doar din perspectiva avantajelor economice. Argumentul nostru în acest sens este confirmat și de opiniile care susțin că prejudiciul, fie și numai într-o accepțiune strict patrimonială, nu este rezultatul unei articulări de capacități patrimoniale, nici al unei „coleziuni pa-

trimoniale”. El exprimă afectarea, lezarea unui subiect de drept în drepturi ori interesele sale, tradusă prin distrugerea sau degradarea valorii ce le constituie suportul [11, p. 36-37].

Tot aici trebuie să atragem atenția că specific prejudiciului ecologic patrimonial este situația în care unele bunuri afectate printr-o vătămare din partea mediului degradat ce aparțin particularului, îndeplinește concomitent cu funcțiile sale economice și unele funcții ecologice. Spre exemplu, atunci când un teren ce aparține persoanei a fost inundat de apele unui râu ce erau infectate cu reziduuri și substanțe toxice deversate de o întreprindere din apropiere, prejudiciul patrimonial adus persoanei va rezulta din afectarea funcțiilor economice ale terenului (distrugerea producției, scăderea bonității solului, iar prin urmare și diminuarea valorii materiale), dar și celei ecologice. Același exemplu este valabil și în cazul unei păduri, ape ce aparțin titularilor cu drept de proprietate.

**Prejudiciul moral (extrapatrimonial)** reprezintă suferințele psihice (afective) ale persoanei cauzate odată cu distrugerea bunurilor de mediu și care nu au valoare economică, respectiv nu pot fi evaluate pecuniar. Cu toate că la prima vedere, prejudiciul ecologic nu ar fi decât doar unul patrimonial, însă, ținându-se cont și de faptul că acesta constă din vătămarea atât a bunurilor cât și persoanei, diminuarea valorii pe care o are mediul pentru om, în mod firesc îl va afecta negativ și pe plan emoțional (afectiv). Prejudiciul în acest sens nu constă doar în diminuarea sau pierderea unei valori cu conținut economic ci și a oricărei alte valori care se bucură de protecție juridică.

Potrivit unor autori [10, p. 376], efectul faptelor ilicite poate consta fie într-o pierdere patrimonială, caz în care prejudiciul se poate exprima în bani, fie într-o atingere adusă unor valori apărute de drept, atingere ce nu se materializează, ea afectând persoana umană în atribuțiile sale personal nepatrimoniale sau creînd doar stări de pericol care afectează echilibrul social. În literatura de specialitate, prejudiciul extrapatrimonial reprezintă acele atingeri legate de toate dezagrementele pe care le poate suporta o persoană, toate emoțiile ori senzațiile negative care pot lovi o ființă sensibilă, ca de exemplu *tristețea* (prejudiciul de afectare), *teama* (prejudiciul de anxie-



tate), *durerea* (pretium doloris) ori simplitudinea disconfort (prejudiciul de agrement în sens larg) [8, p. 18]. Din enumerarea elementelor ce stau la baza prejudiciului ecologic extrapatrimonial, putem indica asupra unor subclasificări care în parte pot deschide dreptul la reparație cu aplicarea normelor răspunderii civile fără particularități.

Actualmente s-a ajuns la ideea că în materie de mediu, prejudiciul moral poate fi suportat și de persoanele juridice. În acest sens, recent doctrina distinge [8, p.19. 21, p. 912], trei categorii de prejudicii morale aduse persoanelor juridice:

a) *prejudiciu de folosință* – constă în dauna ce rezultă din privarea de posibilitatea folosirii fructelor naturii de care beneficiau unele asociații de vânători și pescari pînă la producerea prejudiciului.

b) *prejudiciul de imagine* – este atunci cînd o asociație sau o autoritate publică se bucură de o anumită reputație, marcă turistică.

c) *prejudiciul de conservare* – constă în nerealizarea scopurilor de conservare a mediului care revin persoanei juridice în baza statutelor, în acest sens atingerea adusă mediului vine să contrazică eforturile depuse de către aceasta.

Sub aspect comparativ, în ce privește dauna de mediu, se consideră că aceasta nu poate fi extrapatrimonială atîta timp cît componentele mediului în calitate de victimă nu suferă din punct de vedere moral.

2. *În funcție de previzibilitate, distingem între:*

**Prejudiciile previzibile** sunt acele daune care puteau fi prevăzute de făptuitor în cadrul unei activități ilicite sau chiar a unei activități industriale licite care au adus o daună factorilor de mediu, iar pe cale de consecință și un prejudiciu persoanei și bunurilor sale. Spre exemplu, o întreprindere în mod fraudulos a deversat reziduuri toxice într-un lac, drept urmare prin infectarea apei a avut de suferit speciile faunistice care populau acest obiectiv acvatic. Prin exemplul dat suntem în prezența unui prejudiciu previzibil, deoarece făptuitorul era obligat și putea să prevadă consecințele negative a acestei activități. Dispariția unor resurse naturale este previzibilă, deci certă, chiar dacă prejudiciul nu va fi efectiv decît la epuizarea acestei resurse [12, p.132].

**Prejudiciile imprevizibile** sunt acele consecințe negative care nu puteau fi prevăzute de către om în cadrul activității economice pe care o gestionează. Pentru exemplificare, ne vom referi la cazul expus și în literatura de specialitate asupra hotărîrii date de Curtea de Apel a SUA prin care s-a dispus ca firma Procter & Gamble, companie care produce detergenți, să plătească o indemnizare de 500 000 dolari-prejudiciul pentru trecut (motivîndu-se că detergenții cu fosfați contribuie la alterarea apei în rîuri), iar pentru viitor, a interzis acesteia vinderea produselor respective în zona orașului Chicago [12, p.134]. Deci, sancțiunea s-a aplicat cu toate că efectul negativ al acestor substanțe nu a putut fi prevăzut, odată ce fosfații prin natura lor nu sunt dăunători pentru oameni, dar care au produs daune apei ca componentă a mediului.

Astfel, se observă că în materie de mediu, urmează a fi susceptibile de reparație atît prejudiciile previzibile cît și cele imprevizibile, fiindcă activitățile cu impact negativ asupra mediului se caracterizează prin manifestare în timp, iar pragul de la care acestea se transformă în daune este dificil de stabilit. Într-adevăr, natura proceselor din mediu nu ne permit să spunem cu siguranță care va fi efectul actului poluator, fiindcă, deși deținem informația asupra regulilor de manifestare a majorității fenomenelor, totuși există o mulțime de fenomene necunoscute omului, cu atît mai mult sunt o mulțime de modalități noi de manifestare a fenomenelor deja cunoscute [1, p. 97].

3. *În raport cu modul de producere, cunoaștem:*

**Prejudiciile instantanee** sunt acele prejudicii care se produc fie de o dată, fie într-o perioadă scurtă de timp, cum ar fi: deteriorarea calității apei prin deversarea într-un rîu a unor substanțe poluante, distrugerea recoltei de pe o suprafață de teren agricol, prin deversarea unei cantități de țigări dintr-o conductă magistrală avariata etc [12, p.135]. Prejudiciile instantanee sunt de multe ori de origine accidentală, dar nu este exclus faptul că pot avea ca origine și acțiunile conștiente ale omului care, cu toate că nu a luat în calcul eventualele efecte negative, trebuia și era obligat să le prevadă. Cu alte cuvinte, este instantaneu prejudiciul alcătuit din efectul negativ al daunei de mediu care devine sesizabil imediat sau cel puțin într-o pe-

rioadă scurtă de timp de la producere, nu se completează în timp cu alte „părți din prejudiciu”, iar reparația lui se face printr-o despăgubire globală.

**Prejudicii succesive** se produc într-o perioadă îndelungată de timp avînd la bază aceeași sursă, iar întinderea sa nu poate fi cunoscută cu precizie din cauza necunoașterii momentului încetării de a mai produce efecte negative asupra sănătății omului. Un exemplu elocvent servește catastrofa de la Cernobil din 1986, precum și cel de la Hiroshima și Nagasaki din 1945, efectele cărora și pînă astăzi se fac resimțite, poate sub un aspect derivat, dar cauza este aceeași. Evident, cele mai dese prejudicii ecologice au un caracter succesiv, deoarece atît existența, cît și declanșarea fenomenelor în natură presupune o strictă interdependență. Orice modificare presupune o serie de modificări ulterioare care se produc în lanț și succesiv, iar sfîrșitul acestora nu poate fi cunoscut [1, p.98].

4. *În funcție de raportul din care rezultă, distingem:*

**Prejudicii de natură extracontractuală**

Categoria prejudiciilor de natură extracontractuală reprezintă în esență acele prejudicii cauzate prin săvîrșirea unor delictive ce presupun fapte ilicite extracontractuale. Prin faptă ilicită extracontractuală înțelegem acea conduită prin care se încalcă obligația generală prevăzută de lege de a nu aduce atingere drepturilor și intereselor legitime a celorlalte persoane [13, p. 61]. În materie de mediu, de multe ori delictul este marcat de o inacțiune a persoanei care conform legii urma să o realizeze în scopul neadmiterii unui prejudiciu. Cu atît mai mult, în cazul prejudiciului ecologic nu contează caracterul faptei săvîrșite, persoana fiind desemnată responsabilă de reparație, indiferent dacă fapta sa este una licită sau ilicită. Specifică prejudiciilor de natură delictuală le este și situația în care acestea au fost cauzate de animale sau de lucruri, afirmîndu-se [16, p. 53-69] că răspunderea delictuală a paznicului juridic poate fi antrenată pentru toate situațiile în care prejudiciul a fost cauzat de animale.

**Prejudicii de natură contractuală**

Unii autori consideră că deși de regulă majoritatea raporturilor de răspundere de mediu sunt de natură delictuală, în doctrină sunt acceptate și raporturile de natură contractuală. Aici se are în vedere categoria contractelor care au ca





obiect folosirea și protecția mediului. Cu titlu de exemplu se aduce executarea necorespunzătoare a prevederilor contractului de concesiune a obiectelor naturii sau contractele de locațiune care au ca obiect îmbunătățirea sau menținerea calității obiectivului natural transmis în folosință [17, p. 45]. O viziune aparte asupra existenței și modalității de reparare a prejudiciilor de natură contractuală este formulată de către autorul E. Lupan [15, p. 463], considerând că nu se poate pune problema antrenării, în acest caz a răspunderii civile contractuale, chiar dacă între daunele provocate mediului și executarea obligațiilor contractuale există un raport de causalitate directă. Autorul apreciază că domeniul răspunderii civile contractuale se limitează la prejudiciile provocate cocontractantului. Evident, susținem această poziție a autorului doar în partea ce se referă la forma răspunderii civile aplicabile pentru prejudiciul rezultat din neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligației contractuale odată ce acesta este un prejudiciu civil, dar nu și în cazul prejudiciului ecologic ce derivă din prejudiciul civil, deoarece la repararea acestuia pe lângă normele răspunderii civile se mai adaugă și norme proprii legislației de mediu care prin conexiune trebuie să formeze un regim specific de răspundere cu toate particularitățile sale.

5. În funcție de momentul producerii, deosebim:

**Prejudiciul actual** constă din efectele negative ale unor acte de poluare săvârșite în trecut sau care continuă să se producă în momentul constatării. Astăzi, în literatura de specialitate este unanim admisă ideea precum că prejudiciul actual este în același timp și un prejudiciu cert. Totuși, în acest context urmează să precizăm că o astfel de echivalare nu este admisibilă și în sens invers. Adică, prejudiciul cert nu tot timpul este actual, certe sunt și prejudiciile viitoare și sigure. Remarca în cauză se impune în condițiile în care doctrina juridică a ultimelor decenii acceptă formula potrivit căreia prejudiciul viitor, de asemenea este considerat ca fiind cert dacă există o certitudine evidentă și în planul producerii pe viitor, prin urmare acesta nu este actual, dar este cert. Aici trebuie să recunoaștem că doctrina, dar și jurisprudența agreează o asemenea formulă doar din perspectiva justificării unei condamnări

actuale, în rest prejudiciul în materialitate sa abia urmează să se producă. Din această deducție reiese că prejudiciul actual nu este echivalentul prejudiciului cert, ci doar un element care îl caracterizează, iar în lipsa lui continuă a fi considerat cert odată ce este substituit de un altul, adică de prejudiciul viitor, ce oferă acestuia posibilitatea unei evaluări „ipotetice” și dă dreptul la acțiune reparatorie.

Deci, actualitatea și certitudinea prejudiciului ecologic se poziționează într-un raport de gen și specie în care prejudiciul cert este genul, iar prejudiciul actual, specia. Prin urmare se concretizează regula potrivit căreia prejudiciul actual este unul cert, iar prejudiciul cert nu tot timpul este și unul actual. O altă distincție realizată între prejudiciul actual și prejudiciul cert pornește de la ideea că primul survine ca rezultat al unor acțiuni din trecut, pe când ultimul poate fi considerat și după declanșarea unei acțiuni dăunătoare de natură să aducă un prejudiciu în viitor.

Unul din elementele prejudiciului actual care, de fapt, este specific și prejudiciului ecologic se consideră a fi prejudiciul efectiv, reglementat în mare parte de legislația civilă.

**Prejudiciul efectiv** (*damnum emergens*), este definit în conținutul art. 14 alin. 2 al Codului civil, potrivit căruia reprezintă cheltuielile pe care persoana lezată într-un drept al ei le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului încălcat, pierderea sau deteriorarea bunurilor sale. Într-adevăr, cheltuielile ce urmează să le suporte victima în scopul remedierii sau înlocuirii bunurilor deteriorate sau de care a fost lipsită în urma unui act prejudiciabil, precum și costurile suportate deja în acest scop, fără îndoială constituie un prejudiciu efectiv, mai fiind numit și prejudiciul real. În materie de mediu acesta se manifestă prin deteriorarea bunurilor de mediu ce aparțin persoanei prin afectarea funcțiilor sale economice cât și a celor ecologice (ex: poluarea solului, defrișarea unui sector forestier, infectarea apelor etc.). Prejudiciul efectiv, de obicei poate genera și un prejudiciu ce constă din venitul ratat sau cum mai este numit, beneficiul nerealizat.

**Beneficiul nerealizat** (*lucrum cessans*) poate fi corelat cu câștigul pe care urma să-l realizeze victima în cazul în care a fost lipsită sau limitată în folosi-

rea bunului de mediu deteriorat ca urmare a efectelor daunei aduse mediului. Deși, dintr-un punct de vedere, venitul ratat ar putea fi considerat drept un prejudiciu viitor, odată ce persoana a fost privată de un drept de care urma să se bucure în viitor, cu toate că de multe ori acest venit urma să fie realizat în momentul deteriorării bunului (ex: a fost distrusă cultura agricolă în ziua în care urma să fie recoltată), în materie de mediu acesta trebuie privit din optica unui prejudiciu actual, numai că la evaluarea lui trebuie să se țină cont de alți parametri cum ar fi: venitul pe o perioadă mai îndelungată de timp (pentru că nu se cunoaște perioada în care solul poluat va fi neproductiv), evoluția prețurilor pe piață, beneficiile sociale, de sănătate și agrement (ex: *dacă a fost deteriorat o grădină plantată de proprietar în scopul purificării aerului necesar sănătății sale care urma să o scutească de anulate cheltuieli anuale necesare vizitării unor instituții sanatoriale, atunci în cuantumul venitului ratat poate fi inclusă și economiile de care putea beneficia victima în cazul în care nu era lipsită de acest bun al său*). Din considerentul de față, ar fi binevenită utilizarea sintagmei de „beneficii nerealizate” în loc de „venit ratat”, deoarece elementele naturii au destinația de a genera beneficiile sociale, de sănătate și agrement, *beneficii* ce nu se confundă cu *venitul* care este o noțiune improprie materiei de mediu și mai degrabă specifică altor domenii (domeniul dreptului civil, fiscal, financiar, comercial).

**Prejudiciul de salvare** reprezintă cheltuielile suportate de persoană în vederea prevenirii și înlăturării pericolului unui eventual prejudiciu ecologic. Temeiurile consacării unui astfel de prejudiciu ecologic vin din conținutul noțiunii lansate prin Convenția de la Bruxelles din 29 noiembrie 1969 privind responsabilitatea civilă pentru pagube datorate poluării prin hidrocarburi și se referă la obligația de indemnizare a colaboratorilor ocazionali ai unei operațiuni de luptă contra poluării, dacă aceștia au intervenit în mod util [5, p. 242]. Colaboratorul ocazional și spontan al unei acțiuni de luptă contra poluării, în cazul de față persoana, bunurile căreia sunt amenințate cu un prejudiciu, pot fi indemnizate de autorul daunei, dacă acesta a intervenit în mod util, chiar dacă poluarea presupusă nu s-a materializat, pentru că „o amenințare gravă



și iminentă de poluare” echivalează cu poluarea însăși [18, p. 38-40]. Într-adevăr, acțiunile întreprinse de persoana care conștientizează iminența unui prejudiciu la adresa ei, de multe ori solicită cheltuieli care urmează a fi puse pe seama celui care prin activitatea sa creează un risc iminent de poluare, sub forma prejudiciului patrimonial. Or, în cazul în care persoana ce desfășoară o activitate cu impact asupra mediului, prin urmare creează un risc pentru ceilalți, devine responsabilă de a întreprinde anumite măsuri de izolare, preîntâmpinare a eventualelor daune ce vor afecta mediul, iar prin urmare persoanele și bunurile acestora prin activitatea sa. În cazul în care acesta nu întreprinde măsurile ce se cuvin în acest sens, subiectul care se consideră amenințat de eventualitatea suportării unor consecințe are tot dreptul să întreprindă din contul său anumite lucrări de prevenire în locul persoanei ce avea această obligație odată cu inițierea activității generatoare de risc. Ulterior, cheltuielile suportate în acest scop sunt încorporate în structura unui prejudiciu (*prejudiciu de salvare*) care deschide dreptul la reparație, iar în lipsa unor reglementări exprese, făcând uz de normele Codului civil (art. 620) poate fi introdusă o acțiune civilă în acest sens. Potrivit normei menționate, în cazul neexecutării de către debitor a obligației de a face, creditorul este în drept să o execute el însuși ori să încredințeze unui terț executarea, cheltuielile urmînd să fie puse în sarcina debitorului sau acestuia să i se ceară despăgubiri dacă din lege, contract sau natura obligației nu rezultă altfel. Evident, pentru a se bucura de aplicabilitate în materia reparării prejudiciului de salvare, norma în cauză trebuie să decurgă dintr-o altă normă cu caracter general ce ar urma să fie consfințită în legislația de mediu sau chiar în Codul civil. Mărimea unui astfel de prejudiciu depinde de volumul activităților realizate în scopul prevenirii și nu de intensitatea riscului creat. Potrivit unor opinii [18, p. 38] antreprenorul care utilizează personalul său pentru a repune în stare de funcționare locurile poluate poate fi despăgubit în funcție de salariul relativ sau de timpul petrecut cu această sarcină.

**Prejudiciile viitoare** reprezintă o categorie aparte de prejudicii ce constau în efectul viitor al atingerilor aduse mediului prin acte de poluare. Multă vreme doctrina, dar deopotrivă și jurispru-

dența față de această categorie de prejudicii, pentru a fi considerate și pentru a deschide ulterior dreptul la indemnizare au impus drept condiție – certitudinea producerii pe viitor. Actualmente, odată cu consacrarea principiului precauției la nivel european, în materie de mediu, doctrina își redirecționează cercetările în vederea considerării și reparării prejudiciilor viitoare chiar și în prezența unor incertitudini ce privesc producerea și evaluarea lor ulterioară. Sub acest aspect, tot mai insistent se impune conturarea unui nou tip de prejudiciu ecologic, specific prin efectele sale viitoare, denumit prejudiciu de dezvoltare.

**Pierderea unei șanse.** Potrivit dicționarului explicativ al limbii române, prin *șansă* se înțelege o împrejurare favorabilă, posibilitate de reușită, de succes. Pornind de la această definiție, pierderea șansei ca element al prejudiciului reprezintă o lipsire a persoanei de posibilitatea de a beneficia de realizarea unui eveniment favorabil obținerii unui avantaj. În doctrina franceză, prin analiza deciziilor Curții de Casație, pierderea șansei este privită ca element al prejudiciului pasibil de indemnizare ori de cîte ori se constată dispariția posibilității de realizare a unor evenimente favorabile, cu toate că realizarea șansei niciodată nu este certă [22, p. 546]. Fără îndoială, o dată cu vătămările aduse factorilor de mediu prin distrugere, impurificare sau poluare, în mod firesc, efectul prejudiciabil al acestor vătămări vizează și lipsirea persoanei de șansa de a beneficia de un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic. Cu atît mai mult, contrar unor opinii ce se rotesc în jurul ideii că avantajul eventual nu este considerat unul cert [19, p. 163], lipsirea persoanei de anumite bunuri, dar și de șansa obținerii unor avantaje de natură economică și ecologică (șansa de a inspira aer curat, de a pescui, de a cultiva anumite specii de plante) în cazul în care dauna nu se producea, urmează a fi inclusă în quantumul prejudiciului ecologic în scopul unei indemnizări adecvate și echitabile, chiar dacă acest beneficiu este unul eventual și incert. În condițiile în care prejudiciul ecologic comportă anumite specificități de manifestare, detectare și evaluare, pentru garantarea unei reparări adecvate și echitabile, astăzi nu mai este nevoie de certitudine, intervenția se impune chiar din momentul sesizării primelor „simptome”. Cu toate că între prejudiciul ce

constă în pierderea șansei și venitul ratat ar exista unele trăsături comune, totuși aceste două forme de prejudicii nu se confundă din mai multe considerente. În primul rînd, pierderea unei șanse presupune nerealizarea unui obiectiv aleatoriu ce urmează a fi atins, avînd în vedere că viitorul este afectat tot timpul de un *alea*. Astfel, dacă venitul ratat de victimă este sigur și calculat în raport cu venitul obținut pînă la realizarea faptei dăunătoare, atunci prejudiciul ce constă în pierderea unei șanse reprezintă o probabilitate care urmează a fi calculat tot în raport cu probabilitatea obținerii unui avantaj [23]. De aici s-ar presupune că pierderea șansei reprezintă un prejudiciu ipotetic, dar totodată unul inițial în raport cu prejudiciul final suferit odată cu neproducerea evenimentului de care putea să profite victima în cazul neproducerii daunei. În materie de mediu, sub aspect distinctiv, venitul ratat este caracterizat de o dimensiune materială (economică), pe cînd pierderea șansei se referă mai mult la limitarea posibilității de a obține un avantaj nematerial (agrement, plăcerea de a pescui, de a trăi în condiții salubre etc.). În opinia unor autori, abordînd problema pierderii șansei din optica legislației civile, se consideră că pierderea unei șanse are relevanță juridică numai atunci cînd se produce ca urmare a unei conduite culpabile a altei persoane, prin care se intervine asupra cursului normal al evenimentelor și astfel duce la dispariția posibilității producerii unui eveniment favorabil așteptat de victimă, concretizat, fie într-un cîștig, fie în evitarea unei pierderi [26]. Totuși, ținînd cont și de specificul prejudiciului ecologic, dar și de importanța proclamării caracterului obiectiv al răspunderii de mediu, considerăm că ar avea relevanță juridică și fapta săvîrșită în lipsă de vinovăție. Contrar afirmațiilor ce se opun consacrării unui nou tip de prejudiciu, a celui ce rezultă din pierderea șansei, considerăm că acesta are dreptul la viață (prin reglementare juridică), indemnizarea sa fiind justificată de specificul raportului de causalitate și certitudinea producerii în viitor. Or, luarea în considerare a unui astfel de prejudiciu *sui generis* este în plus un beneficiu pentru victimele care astfel pot beneficia de despăgubiri pentru o parte din pierderea suferită [26], o afirmație destul de actuală și valabilă în materie de mediu. De aceeași părere sunt și autorii [8, p. 26] care susțin că



admiterea și promovarea acestei teorii în materia răspunderii privind dauna ecologică ar profita mai ales victimei unei vătămări corporale de mediu, cauzată de exemplu, de inhalarea sau de ingestia unei substanțe toxice produse de unități industriale, precum azbestul sau dioxina. Nu se va mai vorbi în aceste cazuri „de pierderea unei șanse de vindecare ori supraviețuire” ci de „pierderea unei șanse de a nu se îmbolnăvi”.

**Prejudiciul de dezvoltare**, potrivit literaturii de specialitate [5, p. 242], apare ca o aplicare a principiului precauției, răspunde obligației de securitate subsecventă răspunderii obiective și justifică răspunderea civilă bazată pe risc. Este vorba despre o pagubă încă indecelabilă, dar apreciabilă de către tribunale sub unghiul dreptului contractual și al răspunderii delictuale.

Unii autori [18, p. 39] consideră că responsabilitatea sistemului trebuie să fie suportată de cei a căror activitate generează riscurile. Orice persoană care participă la crearea unui risc trebuie să-și asume consecințele. Prin urmare, chiar dacă în momentul desfășurării unor activități cu impact asupra mediului nu va fi detectat un prejudiciu ecologic, cel care beneficiază de pe urma acestor activități va fi ținut la plata unor despăgubiri pentru riscul la care sunt expuși subiecții care nu desfășoară asemenea activități (responsabilitate obiectivă), dar în anumite împrejurări neimputabile lor suportă consecințele ulterioare (prejudicii) ale unei eventuale daune aduse mediului. O atare jurisprudență ar putea pregăti promovarea unei răspunderi pentru punerea în pericol a altuia, prin crearea unui risc nou, gestionat pe care unii îl prezintă ca un nou fapt generator [7, p. 433]. Se mai consideră în acest sens că pentru deschiderea dreptului la despăgubire este suficient ca paguba să rezulte materialmente din aceste acte, deoarece cel care exercită o anumită activitate trebuie să-și asume riscurile, și acestea cu atât mai mult, cu cât activitatea desfășurată este pentru el o sursă de profit. Cîștigul și riscul trebuie să fie reunite în același patrimoniu [27]. Evident, pentru a fi considerat un asemenea prejudiciu, riscul sau amenințarea cu un prejudiciu trebuie să fie iminentă. Potrivit unor accepțiuni [14, p. 243], prin amenințarea iminentă cu un prejudiciu se înțelege o probabilitate suficientă de producere a unui prejudiciu asupra mediului în viitorul apropiat.

Totodată, riscul ce rezultă dintr-o amenințare iminentă privind producerea prejudiciului în viitor nu trebuie confundată cu riscul producerii unui prejudiciu printr-o faptă viitoare. Această constatare rezultă din tendința actuală exprimată în literatura de specialitate în vederea consacării unei răspunderi pentru fapta viitoare conform căreia persoana suportă măsuri de răspundere pentru fapta viitoare în virtutea activității bazate pe riscul cauzării de daune, precum și probabilitatea certă de a fi cauzate [2, p. 12].

Deși răspunderea bazată pe fapta viitoare ar avea multe în comun cu răspunderea pentru prejudiciul viitor inclusiv în ce privește sancțiunea văzută ca o plată cu anticipație pentru prejudiciul care urmează să se producă, totuși acestea rămân a fi distincte după momentul realizării faptei dăunătoare. Astfel, prima urmează să constituie temeiul unei răspunderi pozitive, deoarece se aplică pentru acțiuni ce urmează a fi realizate în viitor (fapta viitoare), iar ultima comportă un caracter negativ – o răspundere pentru fapta săvârșită în trecut, însă efectele negative urmează a fi resimțite pe viitor (prejudiciu viitor).

**Concluzii.** Avînd în vedere cele expuse mai sus, considerăm că odată cu identificarea și consacrarea juridică a unor noi tipuri de prejudicii ecologice, dar și studierea în detaliu a celor existente, vor găsi soluție un șir de probleme cum ar fi: stabilirea pragului de la care urmează a fi considerat și indemnizat prejudiciul, instituirea unor mecanisme eficiente de evaluare, precum și a unor noi metode de reparare.

Recenzent:

**Ștefan BELECCIU,**  
doctor în drept,  
conferențiar universitar

### Referințe bibliografice

1. I. Trofimov, G. Ardelean, A. Crețu. Dreptul mediului. Chișinău: Bons Offices, 2015.
2. I. Trofimov. Răspunderea civilă în raporturile de dreptul mediului. Teza de doctor în drept. Chișinău: 2006.
3. A. Bloșenco, Răspunderea civilă delictuală, Ed. Arc, Chișinău, 2002.
4. Bădescu V. S. Dreptul mediului. Sisteme de management de mediu. București: Editura C.H. BECK, 2011.
5. M. Duțu, Dreptul mediului, ediția 3. București: Editura C.H. BECK, 2010.
6. M. Duțu, Tratat de dreptul mediului, Ed. C.H.Beck, București, 2007.
7. Duțu M., Duțu A., Răspunderea în dreptul mediului. București: Editura Academiei Române, 2015.
8. M. Duțu, Repararea prejudiciului ecologic în condițiile Codului civil, Pandectele române, nr. 6/2014.
9. L. Barac, Elemente de teoria dreptului, Ed. All Beck, București, 2001.
10. L. Barac, Răspunderea și sancțiunea juridică, București, 1997.
11. N. Sache, Răspunderea civilă delictuală, Examen critic al condițiilor și fundamentării răspunderii civile delictuale în dreptul civil român, București, 1994.
12. D. Anghel, Răspunderea juridică privitoare la protecția mediului. Privire specială asupra răspunderii civile, București, 2010.
13. E. Lupan, Răspunderea civilă, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2003.
14. E. Lupan, Tratat de dreptul protecției mediului. București: C.H. Beck, 2009.
15. Lupan E., Minea M. Șt., Marga A. Dreptul mediului. Partea specială. Tratat elementar. București: Lumina Lex, 1997.
16. L. R. Boilă, Răspunderea civilă delictuală pentru pagubele cauzate de lucruri și animale, potrivit codului civil român, În: Revista „Dreptul” nr. 8/2014.
17. I. Nicolau, Delimitarea raporturilor juridice de dreptul mediului de alte raporturi de drept. În Revista „Lege și Viață” nr.6/2008.
18. I. Nicolau, Aspecte privind responsabilitatea pentru daune ecologice în legislația franceză, În revista „Legea și viața” nr.11/2010.
19. G. Vrabie, S. Popescu, Teoria generală a dreptului, Ed. Ștefan Procopiu, Iași, 1993.
20. V.I. Reșetnicov, Dreptul ecologic, Curs de lecții, Moscova, 2004.
21. M. Boutonnet, L. Neyert, Prejudice moral et atteinte a l'environnement, Droit, 2010.
22. Ph. Brun, Responsabilités civiles extracontractuelles, Ed. Litec, Paris, 2005.
23. Codul civil al României, aprobat prin Legea 71/2011, republicată. În: Monitorul oficial al României, 15.07.2011, nr. 505.
24. Code civil du Quebec, est entré en vigueur le 1er janvier 1994 art. 1607 <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/> (vizitat 17.11.2015)
25. I. Ciochină-Barbu, Onouă viziuni asupra prejudiciului ca element al răspunderii civile delictuale. <http://www.ugb.ro/Juridica/Issue12013/1>, (vizitat 23.10.2015)
26. O. GLIGAN, Pierderea unei șanse prin prisma condițiilor răspunderii civile, <https://dreptmd.wordpress.com> (vizitat la data de 24.11.2015).
27. Ș. Țarcă, V. Velișcu, Prejudiciul ecologic provocat de impactul globalizării, Pro Patria Lex nr. 11.1, 2013, p. 39, (39-46) <http://search.proquest.com/openview/>, (vizitat 02.12.2015)



## ASPECTE TEORETICE ȘI JURIDICE ALE DECLARĂRII ELECTRONICE ÎN DREPTUL VAMAL

Edgar ROTUNDU,  
doctorand, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

Implementing new information technologies, regardless of the activity field, including the Custom Service, increases an effective and appropriate development of the quality of services provided by competent authorities responsible in this research field. On the other hand, activity in the information sphere, like any other social process, is the object of public administration and there is a circle of subjects, established by legislation, which accomplishes this administration. It is obvious that now, with the development of information technologies, ensuring the fundamental principle of customs information must be "information transparency", which requires a clear mechanism for administrative-legal regulation of information processes.

**Keywords:** electronic declaration, customs regime, information system, electronic technologies

### REZUMAT

Implementarea noilor tehnologii informaționale, indiferent de domeniul de activitate, inclusiv în cadrul Serviciului Vamal, sporește calitatea serviciilor oferite de autoritățile abilitate cu atribuții în sfera de cercetare. Totodată, activitatea în sfera informației, ca și oricare alt proces social, este obiect al administrării publice și există un cerc de subiecți, stabiliți prin legislație, care realizează această administrare. Este evident că în prezent, odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, principiul fundamental al asigurării informaționale a organelor vamale trebuie să fie „transparența informațională”, ceea ce reclamă un mecanism clar de reglementare administrativ-juridică a proceselor informaționale.

**Cuvinte-cheie:** declarare electronică, regim vamal, sistem informațional, tehnologii electronice

**Introducere.** În prezent, activitatea vamală a Republicii Moldova trebuie să contribuie esențial la dezvoltarea comerțului, concomitent cu menținerea controlului vamal asupra circulației internaționale a mărfurilor, a mijloacelor de transport și a persoanelor, prin perfecționarea mecanismului de reglementare juridică a declarării electronice. Aceasta determină contextul pentru procesul de administrare a riscurilor în interiorul organului vamal. Nivelul riscului este stabilit în contextul priorităților politicii vamale, de exemplu, dacă este primordială încasarea taxelor și impozitelor, verificarea interdicțiilor și restricțiilor sau orice alt domeniu care a fost stabilit.

În R. Moldova, pe parcursul ultimilor 10 ani, se implementează activ tehnologiile informaționale în activitatea organelor vamale. Este evident că aplicarea tehnologiilor informaționale va permite simplificarea procesului de pregătire și luare a unor sau altor decizii din contul minimizării influenței factorului uman, va reduce cheltuielile pentru administrarea publică și va spori calitatea acordării serviciilor publice. În această ordine de idei, Serviciul Vamal (SV) al RM dezvoltă încontinuu tehnologiile informaționale de prezentare organelor vamale a informațiilor

în formă electronică pentru scopurile vămii mărfurilor, inclusiv cu utilizarea rețelei Internet.

**Materiale utilizate și metode aplicate.** În studiul dat a fost efectuată o analiză a prevederilor legislației naționale, precum și a prevederilor internaționale, evidențiindu-se comparativ aspectele comune. Pentru atingerea scopului, au fost aplicate următoarele metode de cercetare științifică: analiza comparativă, analiza logică, sinteza.

**Rezultate obținute și discuții.** Vom încerca să soluționăm problema științifică abordată prin: examinarea modalității de implementare a prevederilor naționale privind declararea electronică, precum și a tehnologiilor informaționale în activitatea organelor vamale; evidențierea principalelor reglementări privind serviciile informaționale, totodată concluzionând asupra principalelor lacune și aspecte problematice întâlnite în sfera activității vamale.

Codul vamal al Republicii Moldova nu definește declararea electronică, doar specifică în art. 174 alin. (1) că declararea se face în scris, verbal sau prin acțiune prin mijloace electronice sau prin alte modalități prevăzute de legislație. Declarația vamală se depune la organul vamal în formă electronică,

utilizând sistemul informațional integrat vamal [1].

O definiție a declarației electronice o găsim în p. 2 al Regulamentului cu privire la procedura vămii electronice a mărfurilor la export, în Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 904, conform căreia declarația vamală electronică este o declarație vamală în detaliu sub formă de informație electronică, avînd formatul și structura stabilite de Normele tehnice privind imprimarea, utilizarea și completarea declarației vamale în detaliu, care este creată, structurată, prelucrată, păstrată și transmisă de către utilizatorul sistemului informațional vamal către organul vamal prin procedee informaționale (fără suport de hîrtie) și pe care este aplicată semnătura digitală emisă în conformitate cu legislația [2].

O altă reglementare națională ce conține prevederi privind metodologia de prelucrare a declarației vamale în detaliu prin procedee informatice este Ordinul SV cu privire la aprobarea Metodologiei de prelucrare a declarației vamale în detaliu, care în Anexa nr. 1, p. a) stipulează că procedura informatică de declarare a mărfurilor este „ansamblul de instrucțiuni și activități care permit declararea mărfurilor prin intermediul sistemului informatic vamal” [3].



De asemenea, și Codul comunitar în art. 107 alin. (1) prevede că declarația vamală se face utilizând o tehnică de prelucrare electronică a datelor. Autoritățile vamale pot permite ca declarația vamală să fie efectuată sub forma unei înregistrări în evidența contabilă a declarantului, cu condiția ca acestea să aibă acces la datele respective în sistemul electronic al declarantului și ca circumstanțele necesare pentru permiterea oricărui schimb de date între birouri vamale să fie întrunite [4]. Nici în cazul dat nu se oferă o definiție expresă a declarației vamale, specificându-se doar că aceasta este efectuată printr-o tehnică de prelucrare electronică a datelor.

Noțiunea declarării electronice, însăși procedura dată a fost analizată științific doar tangențial, fără a fi efectuată o cercetare deplină. Totodată, ca rezultat al implementării în ultima perioadă a procedurilor simplificate de vămuire, a apărut necesitatea de a dezvolta și a analiza din punct de vedere științific procedura declarării electronice.

Astfel, în sensul Conceptului de implementare a vămuirii electronice, vămuirea electronică este procedura de depunere și procesare a declarației vamale în detaliu pe cale electronică (fără suport de hârtie și utilizând semnătura digitală/electronică), acceptarea, controlul și validarea acesteia de organul vamal [5]. Din cele enunțate putem afirma că procedura declarării electronice face parte din conceptul de vămuire electronică.

Totodată, anumite documente de politici stabilesc necesitatea implementării pe scară largă a procedurii respective, afirmându-se că vămuirea electronică este un element fundamental în garantarea facilitării comerțului și, în același timp, a eficacității controalelor vamale, reducând astfel costurile suportate de agenții economici și riscurile la care este supusă societatea. Procedura de vămuire electronică oferă multiple beneficii atât pentru agenții economici, implicit exportatori, importatori, brokeri vamali și transportatori, cât și pentru eficientizarea administrării vamale [6].

Analiza efectuată anterior a arătat că, în prezent, problemele privind dezvoltarea economiei naționale dictează necesitatea organizării eficiente a ad-

ministrării tuturor verigilor acesteia, cea mai importantă dintre ele fiind activitatea vamală. În acest context, optimizând reglementarea vamală, este necesar a dezvolta continuu mecanismul organizațional-juridic de prezentare organului vamal a informațiilor în formă electronică, ca una din modalitățile prioritare de declarare a mărfurilor.

Pentru atingerea scopului propus în prezenta cercetare, este necesar, în primul rând, a ne referi la legislația națională a Republicii Moldova în domeniul activității vamale. Un exemplu ar fi Hotărârea Guvernului cu privire la procedurile de vămuire electronică a mărfurilor [7]. Actul normativ dat a fost elaborat ținându-se cont de tendințele actuale de dezvoltare a activității vamale, inclusiv cele ce țin de aplicarea de către participanții la AEE a modalității electronice de declarare a mărfurilor. Hotărârea prevede un șir de simplificări ce țin de declararea vamală a mărfurilor și sînt orientate spre reducerea termenelor de punere în liberă circulație a mărfurilor. În special, din 13.11.2013, este prevăzută trecerea integrală la cifra de afaceri informatizată și la tehnologia prezentării în formă electronică a declarației vamale și a documentelor în baza cărora aceasta este completată.

Noile reguli oferă posibilitatea de a efectua periodic declararea mărfurilor exportate, care nu sînt supuse taxelor vamale de export, precum și dreptul declarantului de prezentare o singură dată organului vamal a documentelor care atestă dreptul legal al acestuia de a efectua operațiunii vamale, inclusiv pînă la prezentarea declarației vamale, la completarea căreia aceste documente vor fi folosite.

După cum menționează Serviciul Vamal, „numărul agenților economici care au trecut la vămuire electronică este în continuă creștere. Astfel, dacă în 2014 erau înregistrate doar zeci de declarații electronice la export, în 2015 cifra acestora a crescut la peste 71 de mii, la ziua de astăzi deja 65% din totalul exporturilor sînt declarate electronic, conform regimurilor vamale stabilite în Hotărârea de Guvern nr. 904 din 13.11.2013, și această tendință este în continuă ascensiune. În retrospectivă, din 1 martie 2015, toți agenții economici pot declara electronic nu doar exportul, ci și importul de măr-

furi. Odată cu lansarea declarării electronice au fost create 29 de posturi vamale virtuale/electronice, care asigură procesarea declarațiilor vamale depuse de agenții economici din toate regiunile țării [8].

Mai mult decît atât, informația în formă electronică poate fi utilizată liber de orice persoană și poate fi transmisă de o persoană altei persoane, cu condiția că folosirea și transmiterea informației în formă electronică nu încalcă drepturile legale și interesele altor persoane sau normele legislației în vigoare. De aici rezultă că premisele administrativ-juridice ale implementării declarării electronice au luat naștere cu ceva timp în urmă.

Este necesar a menționa că sistemul de declarare electronică în R. Moldova își datorează dezvoltarea sa orientării politicii de stat în direcția creării unui spațiu informativ unic. Este importantă aderarea țării noastre la Convenția de la Kyoto, în care este stipulată direct necesitatea utilizării sistemelor automatizate în activitatea organelor vamale ale statului, a utilizării informației preliminare despre sosirea mărfii pentru implementarea programelor de control selectiv, folosirea transmițerii electronice a datelor (declararea electronică).

Continuînd analiza, este necesar să facem referință la normele Codului vamal al Uniunii Europene, din care reiese că punerea în liberă circulație a mărfurilor se efectuează de către organele vamale cu respectarea următoarelor condiții:

1) organului vamal îi sînt prezentate licențele, certificatele, permisiunile și (sau) alte documente, necesare pentru punerea în liberă circulație a mărfurilor în conformitate cu prezentul Cod și (sau) cu alte acorduri internaționale, cu excepția cazurilor cînd, conform legislației, documentele prevăzute pot fi prezentate după punerea în liberă circulație a mărfurilor;

2) persoanele au respectat cerințele și condițiile necesare pentru punerea mărfurilor sub procedura vamală aleasă în corespundere cu Codul vamal și la stabilirea procedurilor vamale:

- zona vamală liberă și regimul antrepozit vamal – prin acordurile internaționale;
- regimul vamal special se stabilește conform legislației în conformi-



tate cu condițiile și în privința categoriilor de mărfuri;

3) în privința mărfurilor au fost achitate taxele vamale, impozitele sau au fost prezentate asigurarea achitării acestora.

Punerea în liberă circulație a mărfurilor se realizează de către colaboratorii organului vamal prin procedura stabilită de legislație, prin aplicarea mențiunilor respective pe declarația vamală și (sau) pe documentele comerciale, de transport, precum și a informațiilor respective – în sistemele informaționale ale organului vamal.

CV al UE mai fixează și termenele punerii în liberă circulație a mărfurilor. Punerea în liberă circulație a mărfurilor trebuie să fie finalizată de către organul vamal nu mai târziu de 1 (una) zi lucrătoare, imediat următoarea după ziua înregistrării declarației vamale. Punerea în liberă circulație a mărfurilor, asupra cărora nu se aplică taxele vamale de ieșire, incluse în regimul vamal de export, și a mărfurilor incluse în regimul exportului temporar, trebuie să fie finalizată de către organul vamal nu mai târziu de 4 (patru) ore din momentul înregistrării declarației pe mărfuri, iar în cazurile când declarația pe mărfuri a fost înregistrată într-un termen mai mic de 4 (patru) ore pînă la sfîrșitul orelor de muncă ale organului vamal – nu mai târziu de 4 (patru) ore din momentul începutului orelor de muncă ale organului vamal respectiv. Termenele indicate includ și perioada efectuării controlului vamal [9].

În cazul aplicării declarării vamale preliminare a mărfurilor (declarația vamală poate fi prezentată în privința mărfurilor de origine străină pînă la introducerea acestora pe teritoriul vamal), punerea în liberă circulație a mărfurilor trebuie să fie finalizată de către organul vamal de asemenea într-un termen nu mai târziu de o zi lucrătoare, imediat următoarele zilei prezentării mărfurilor organului vamal, care a înregistrat declarația vamală.

Punerea în liberă circulație a mărfurilor poate fi suspendată, dacă, în timpul desfășurării operațiunilor vamale ce țin de aplicarea procedurilor vamale mărfurilor care conțin obiecte ale proprietății intelectuale, incluse în registrul vamal, care este ținut de către organul vamal, sau în registrul unic

al obiectelor proprietății intelectuale, organul vamal a depistat indicii ale încălcării drepturilor proprietății intelectuale, punerea în liberă circulație a acestor mărfuri se suspendă pe un termen de 10 (zece) zile lucrătoare.

Termenele de punere în liberă circulație a mărfurilor pot fi prelungite, cu permisiunea scrisă a conducătorului (șefului) organului vamal, a șefului-adjunct autorizat de către conducătorul (șeful) organului vamal sau a persoanelor care îi înlocuiesc, pe o perioadă necesară pentru efectuarea sau finalizarea formelor de control vamal și nu poate depăși 10 (zece) zile lucrătoare din ziua imediat următoare zilei înregistrării declarației vamale.

Totodată, analiza comparativă efectuată a normelor legislației internaționale și a normelor Codului vamal al Republicii Moldova a relevat că în actele normative indicate nu există concretizări privind punerea în liberă circulație a mărfurilor în cazul prezentării organului vamal a informațiilor în formă electronică. Luînd în considerație punctul 15 din art. 1 al CV al RM, este necesar să indicăm definiția noțiunii de punere în liberă circulație a mărfurilor – acțiunea prin care organul vamal lasă necondiționat și fără restricții la dispoziția persoanei mărfurile și mijloacele de transport după vîmuire.

În legătură cu aceasta, se propune a completa punctul 15<sup>1</sup> art. 1 din CV, care prevede temeiurile pentru punerea în liberă circulație a mărfurilor atunci cînd acestea sînt declarate electronic, și anume: „În cazul declarării vamale a mărfurilor în formă electronică, punerea în liberă circulație a lor se realizează în baza și cu aplicarea documentelor electronice”.

În acest caz, punctul 15<sup>1</sup> al art. 1 CV va avea următorul conținut:

„4. Punerea în liberă circulație a mărfurilor se realizează de către colaboratorul organului vamal în ordinea stabilită de legislație, prin aplicarea mențiunilor respective pe declarația vamală și (sau) pe documentele comerciale, de transport (expediție), precum și a datelor respective – în sistemele informaționale ale organului vamal. În cazul declarării mărfurilor în formă electronică, punerea în liberă circulație a acestor mărfuri se realizează în baza și cu aplicarea documentelor electro-

nice în ordinea stabilită de Serviciul Vamal”.

În această ordine de idei, este necesar a menționa că Serviciul Vamal aplică formate neunificate ale documentelor electronice în cadrul procedurii de declarare în formă electronică. Or, efectuarea unei unificări în acest domeniu ar permite reducerea ponderii suporturilor de hîrtie în realizarea formalităților vamale, ar facilita administrarea afacerilor pe teritoriul vamal, ar reduce cheltuielile de timp, tehnologice, financiare și umane în cazul deplasării locului de realizare a formalităților vamale de către agentul economic. Completarea indicată se propune în scopul unificării legislației vamale, prin transferul reglementărilor vamale din cadrul UE la nivel național.

Acum cîțiva ani, cînd planurile de implementare a declarării electronice în activitatea organelor vamale se schițau numai, aplicarea fluxului de documente în formă electronică se planifica nu doar în cazurile depunerii declarației, ci și în cazurile efectuării procedurilor de control. Adică, toate datele necesare, informația pentru luarea deciziei de punere în liberă circulație și însăși punerea în liberă circulație a mărfurilor trebuiau să fie prezentate exclusiv în formă electronică, în cazul în care luarea unei asemenea decizii este susținută de programul computerizat.

În Moldova, legislația vamală le permite organelor vamale și participanților la AEE să evite la maximum folosirea suporturilor de hîrtie și influența factorului uman în efectuarea operațiunilor vamale. Spre exemplu, conform art. 174 alin. 1<sup>1</sup> Cod vamal al RM, declarația vamală se depune la organul vamal în formă electronică utilizînd sistemul informațional integrat vamal.

Pentru perfecționarea administrării vamale, Concepția dezvoltării organelor vamale prevede o utilizare cît mai largă a tehnologiilor informaționale, și anume:

- implementarea noilor mijloace informațional-tehnice de asigurare a activității organelor vamale ale RM;
- crearea unui sistem automatizat interdepartamental unic de colectare, păstrare și prelucrare a informației, asigurînd toate tipurile de control de stat, inclusiv conjugarea bazelor de date ale



serviciului fiscal cu cele ale organelor vamale din RM;

- crearea unui centru operațional pentru prelucrarea informației și luarea deciziilor;

- perfecționarea tehnologiei de formare și gestionare a datelor statisticii vamale în corespundere cu standardele internaționale;

- intensificarea controlului vamal după punerea în circulație a mărfurilor pe teritoriul vamal al RM (efectuarea controlului în baza metodelor de audit).

În cadrul posturilor electronice toate actele vamale sînt perfectate prin intermediul sistemului automatizat, exclusiv în format electronic, iar mărfurile pot fi transportate direct la frontieră, în cazul exportului, sau la depozitul agentului economic, în cazul importului, fără a fi necesară prezentarea acestora la postul vamal intern.

Odată cu eliminarea documentelor pe suport de hîrtie și trecerea la procesarea doar electronică a tranzacțiilor de export, Serviciul Vamal le-a oferit producătorilor posibilitatea de a deveni mai competitivi pe piața străină, minimizînd timpul de vîmuire și reducîndu-le considerabil costurile aferente exportului produselor autohtone [10].

Cu ajutorul tehnologiilor informaționale s-a mai înfăptuit asigurarea informațional-analitică a activității de ocrotire a normelor de drept în sfera vamală. Aici e vorba, în mare parte, de lupta cu corupția, adică, pe lîngă multe altele, Concepția dezvoltării organelor vamale ale RM pune sarcina luptei cu corupția în organele vamale ale țării prin promovarea unor măsuri anticorupție speciale și dotarea tehnică a locurilor de control vamal și de vîmuire.

După cum s-a menționat în repetate rînduri, perfecționarea vîmuirii și a controlului vamal se află în legătură directă cu nivelul de dezvoltare și de implementare în activitatea organelor vamale a tehnologiilor informaționale și, după cum se poate constata din analiză, în ea sînt determinați și indicii de eficacitate a politicii.

Totodată, vorbind despre actele normative fundamentale, care au pus baza dezvoltării formei electronice de declarare, și revenind la problema relevanței juridice a documentului electronic, este necesar a analiza Legea nr.

91 privind semnătura electronică și documentul electronic. Necesitatea analizei este motivată de faptul că anterior, la prezentarea declarației vamale, pe ea se afla semnătura, adică persoana care prezenta declarația o și autentifică. Declarația electronică însă, care se prezintă în organul vamal nu pe suport de hîrtie, ci în formă electronică, la fel trebuie autentificată (semnată). În aceste scopuri se utilizează semnătura electronică [11, 62].

În prezent, o mare parte din circulația informației și a documentelor se efectuează deja în formă electronică. Tehnologia semnăturii electronice însă este capabilă a spori și mai mult posibilitățile circulației electronice a documentelor, a o extinde în toate sferele vieții sociale. În țările în care noțiunea de semnătură electronică este reglementată juridic, este posibil, fără a ieși din casă sau din oficiu, a încheia, sigur și garantat, afaceri de vînzare – cumpărare (de la imobile pînă la cumpărături zilnice; de exemplu, produse alimentare), a-ți apăra drepturile în organele de justiție, întreținînd o corespondență prin poșta electronică; a declara veniturile în organele fiscale; iar un asemenea anacronism ca plecările zilnice ale contabilului la bancă pentru efectuarea plăților în general lipsește [12].

Este evident că tehnologiile semnăturii electronice treptat sînt recunoscute în toată lumea. Recunoașterea legală a practicii de utilizare a semnăturii electronice a permis asigurarea bazei legale pentru dezvoltarea tuturor serviciilor ce țin de comerțul electronic. Totodată, dezvoltarea posibilităților comerțului electronic se va reflecta pozitiv nu doar pe piața tehnologiilor informaționale, ci și în sfera vamală, unde semnătura electronică își găsește aplicare la depunerea și prelucrarea declarației prezentate în formă electronică.

Conform prevederilor Legii menționate supra, scopul acesteia este asigurarea condițiilor legale pentru utilizarea semnăturii electronice digitale în documentele electronice, prin respectarea cărora o asemenea semnătură este recunoscută identică semnăturii personale din documentul pe suport de hîrtie.

Astfel, pe de o parte, reglementarea juridică a declarării electronice se dezvoltă datorită fixării normative a

circulației electronice a documentelor în RM și conferirii documentelor electronice a unei relevanțe juridice, precum și a indicilor de veridicitate și primordialitate. Pe de altă parte, organele vamale urmăresc experiența pozitivă de peste hotare privind utilizarea declarării electronice în activitatea organelor vamale ale țărilor străine. În legătură cu aceasta, trebuie menționată Convenția internațională privind simplificarea și armonizarea procedurilor vamale [13].

Din experiența de aplicare a tehnologiilor electronice la efectuarea controlului vamal în țările străine se observă că datele despre mărfurile care ajung în organul vamal se prelucrează în sistemele informaționale interne ale acestuia. Aceste sisteme au o bază informațională extinsă, ce dispune de datele privind mărfurile și participanții la AEE, și un spectru larg de profiluri ale riscurilor. În final, informațiile care sînt comunicate organului vamal în formă electronică sînt prelucrate momentan și sistemul informațional îi arată inspectorului posibilele riscuri și posibilele variante de control vamal.

În prezent, organele vamale ale R. Moldova trebuie să acorde o susținere sporită dezvoltării comerțului, concomitent cu susținerea controlului asupra circulației internaționale a mărfurilor, a mijloacelor de transport și a persoanelor, prin perfecționarea mecanismului de reglementare administrativ-juridică a declarării electronice. Acest lucru determină contextul pentru procesul de administrare a riscului în interiorul organului vamal. Nivelul riscului se determină în contextul priorităților politicii vamale; spre exemplu, este oare primordială colectarea taxelor și a impozitelor, verificarea interdicțiilor și restricțiilor sau orice alt domeniu care a fost determinat?

În condițiile globalizării economiei mondiale, însoțite de unirea piețelor mondiale de desfacere și de stabilirea unor reguli unice de comerț, reglementarea vamală influențează esențial procesul comerțului mondial. Avînd în vedere aderarea RM la Acordul General privind tarifele și comerțul [13], precum și la alte acorduri încheiate în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului, care conțin principii fundamentale privind efectuarea formalităților vamale în țările-membre ale acestei



organizații, devine actuală unificarea legislației Moldovei cu normele și prevederile internaționale în sfera reglementării vamale.

Legislația RM s-a format reieșind din normele și cu practica dreptului internațional, inclusiv în conformitate cu normele Organizației Mondiale a Comerțului și Organizației Mondiale a Vămirilor. Autorii ei urmăreau ca normele de reglementare vamală să fie transparente și univoce, să excludă interpretarea liberă, să aibă un caracter de acțiune directă, să corespundă celor mai bune standarde mondiale, să fie comode atât pentru agenții economici, cât și pentru organele de administrație publică. Ele prevăd aplicarea tehnologiilor vamale moderne, inclusiv informarea preliminară, declararea electronică, aplicarea sistemelor de administrare a riscurilor.

Astfel, în Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Concepției sistemului de administrare a riscurilor în Serviciul Vamal este consacrat sistemului de administrare a riscurilor (în continuare – SAR) [14]. Devine evident că SAR este imposibil fără un sistem de feedback bine pus la punct.

Astfel, de rînd cu pregătirea și realizarea profilurilor de risc, este necesar a efectua sistematic monitorizarea aplicării formelor respective de control vamal, analiza eficienței lor în pregătirea și alegerea măsurilor de prevenire sau minimizare a riscurilor, este necesară o evaluare echilibrată a efectului lor sumar comun. Se impune necesitatea elaborării unei metodologii, precum și a stabilirii unor criterii după care trebuie să se efectueze controlul, inclusiv cel operativ, asupra mersului realizării documentelor ce au intrat în vigoare și a măsurilor întreprinse, precum și influența lor asupra prevenirii sau minimizării riscurilor și eficiența calității controlului vamal, îndeosebi în cazul prezentării organului vamal a informațiilor în formă electronică.

În prezent se pune problema diferențelor în SAR ale organelor vamale, precum și tehnologiile și metodele de administrare a riscurilor, gradul de automatizare a proceselor, specificul și volumul traficului de mărfuri. În legătură cu aceasta, apare necesitatea de a elabora o abordare unitară a realizării procedurilor de control vamal cu utilizarea SAR pe întreg teritoriul vamal.

Avînd în vedere experiența implementării sistemelor electronice în alte țări, se poate constata că sistemul informațional care primește declarația, pur și simplu nu-i poate refuza participantului la AEE să i-o primească. Ulterior, dacă documentele nu sînt în ordine sau nu au fost prezentate în totalitate, sistemul îi propune colaboratorului organului vamal variante de soluționare a problemei create.

Toate cele expuse mai sus demonstrează că soluționarea acestor probleme condiționează efectuarea în continuare a unor cercetări în această direcție. Lacunele menționate în legislația vamală trebuie să fie înlăturate, ceea ce ar permite evitarea problemelor și dificultăților, ce apar la trecerea mărfurilor peste frontiera vamală de către agenții economici, iar ca rezultat final – dezvoltarea economică a întregii țări.

**Concluzii.** Avînd în vedere cele expuse supra, autorul consideră că implementarea noilor tehnologii informaționale, indiferent de domeniul de activitate, inclusiv în cadrul Serviciului Vamal, sporește eficiența și calitatea serviciilor oferite de autoritățile abilitate cu atribuții în sfera de cercetare. Pe de o parte, informația este necesară pentru realizarea unei administrări calitative a oricărui domeniu al vieții publice, adică ea este o resursă specială a administrării publice. Pe de altă parte, activitatea în sfera informației, ca și oricare alt proces social, este obiect al administrării publice și există un cerc de subiecți, stabiliți prin legislație, care realizează această administrare.

În prezent, odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, principiul fundamental al asigurării informaționale a organelor vamale trebuie să fie „transparența informațională”, ceea ce necesită un mecanism clar de reglementare administrativ-juridică a proceselor informaționale.

#### Referințe bibliografice

1. Codul vamal al Republicii Moldova, nr. 1149-XIV din 20.07.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-162/1201 din 23.12.2000.
2. Hotărîrea Guvernului nr. 904 din 13 noiembrie 2013 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura vămii electronice a mărfuri-

lor la export. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 258-261.

3. Ordinul Serviciului Vamal nr. 480 din 18.12.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de prelucrare a declarației vamale în detaliu. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 199-202. În vigoare din 01.01.2007.

4. Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului vamal comunitar (Codul vamal modernizat).

5. <http://www.customs.gov.md/ro/content/proiectul-conceptului-vamuirii-electronice> (vizualizat la 06.02.2016).

6. <http://www.customs.gov.md/ro/content/proiectul-conceptului-vamuirii-electronice> (vizualizat la 06.02.2016).

7. Hotărîrea Guvernului nr. 904 din 13.11.2013 cu privire la procedurile de vămire electronică a mărfurilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 258-261 din 15.11.2013.

8. E-customs – servicii electronice vamale care elimină hîrtia și ușurează procesul de declarare a exportului.: <http://customs.gov.md/ro/content/e-customs-servicii-electronice-vamale-care-elimina-hartia-si-usureaza-procesul-de-declarare> (accesat la 28.01.2016).

9. Ст. 196 Таможенного кодекса Таможенного союза. СПС «Консультант Плюс».

10. Legea nr. 91 din 27.06.2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 174-177 din 04.07.2014. În vigoare din 04.01.2015.

11. Orlov I. A. Dezvoltarea mecanismului de reglementare administrativ-juridică a declarării electronice în organele vamale. Teză de doctor. Liubert, 2013, 62 p.

12. Convenția internațională privind simplificarea și armonizarea procedurilor vamale din 18 mai 1973, în redacția Protocolului din 26 iunie 1999.

13. Acord privind aplicarea articolului VII al Acordului general pentru tarife și comerț, 1994.

14. Hotărîrea Guvernului nr. 1144 din 03.11.2005 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de administrare a riscurilor în Serviciul Vamal.





## ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ НАМЕРЕНИЯ ГЕНОЦИДА АРМЯНСКОГО ШОВИНИЗМА ПРОТИВ АЗЕРБАЙДЖАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

Насир МАМЕДОВ,

диссертант Института по правам человека Национальной Академии Наук Азербайджана

### SUMMARY

Thus, due to the policy of creating such life conditions, which aimed to the full or partial destruction of any group (national, ethnic, racial or religious group) was committed an act of genocide envisaged in Article 2 of the Convention on Genocide. This policy has been developed beforehand and was provided for the destruction of the local population and it included the assimilation of the national and moral values.

**Keywords:** genocide, international law, crime, konvension.

### РЕЗЮМЕ

Был совершен предусмотренный статьей II Конвенции о Геноциде акт геноцида вследствие политики создания таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение какой-либо группы (национальной, этнической, расовой или религиозной группы) как таковой. Эта политика была разработана заранее, предусматривала уничтожение местного населения и включала ассимиляцию национальных, нравственных ценностей.

**Ключевые слова:** геноцид, международное право, преступление, конвенция.

**Постановка проблемы.** Как известно, нынешний период развития мировой истории характеризуется многочисленными войнами и конфликтами. Рост числа конфликтов сопровождается массовым и систематическим нарушением прав и свобод человека, значительно расширился масштаб различных международных преступлений, несмотря на все усилия международного сообщества не удается защитить человечество от преступлений.

**Состояние исследования:** Различные аспекты исследуемой темы анализировались в научных трудах Бассиони М., Бирюкова П.Н., Блищенко И.П., Броунли Я., Джафаркулиева М.А., Даниленко Г.М., Динштейна Й., Алиева А.И., Кулиева Р.И., Фисенко И.В., Генкина Л., Гасанова Э.Г., Гусейнова Л.Г., Игнатенко Г.В., Иногамовой-Хегай Л.В., Карпеца И.И., Карташкина В.А., Кассезе А., Кудрявцева В.Н., Каюмовой А.Р., Комиссарова В.С., Гафарова М.С., Курбанова Г., Лукашука И.И., Ляхова Е.Г., Лунова В.В., Малиновского А.А., Марочкина С.Ю., Марченко М.М., Меликовой М.Ф., Мамедова Р.К., Мюллерсона Р.А., Наумова А.В., Овчинского В.С., Оналиг Е.В., Попова А.В., Решетова Ю.А., Садыхова А.И., Сафарова Н.А., Самандарова Ф.Ю., Самедова М.Н., Самедовой Ш.Т., Селимова К.Н., Щабас У.А., Тункина Г.И., Тиунова О.И., Трунчевского Ю.В., Усенко Е.Т., Юргенсона Н. и др.

Исследуемый процесс начался захватом Азербайджана после российско-иранских войн 1804-1814 и 1826-1828 гг.

Горькие последствия оккупации Азербайджана царской Россией нашли свое резкое описание в речи депутата от Гянджи Исмаил хана Зиядханова на I Государственной Думе в июне 1906 года: «Мы (Азербайджан) были заво-

еваны сто лет тому назад. Нам не было предоставлено никаких прав. Мы обращены в состояние рабства. Совершено посягательство на наше национальное существование. Для нас наложен запрет на поступление в ряд высших учебных заведений. В государственных учреждениях невозможно встретить чиновников тюркского происхождения. Мы страдаем из-за малоземелья. Однако сюда из России в массовом порядке переселяют крестьян. На этих землях, пропитанных кровью жертв национальной резни, учинённой непосредственно государством, вы построите населённые пункты, предусмотренные для русских крестьян. Это - ничто иное, как форма управления по принципу "разделяй и властвуй", тайно подготовленная и осуществляемая правительством. Мы переступаем через трупы на нашей Родине, вот уже два года утопающей в море крови. Терпение наше уже достигло предела» [9, с.52].

Упразднение политического лидерства было продолжено упразднением всех институтов, существовавших на территории Азербайджана. При этом были упразднены непосредственно институты власти азербайджанцев.

Началась армянизация политических институтов (ханства), институтов религиозного управления коренного народа (азербайджанских тюрков) на территории Азербайджана. «Этот процесс был введен также для системы самоуправления крупных городов, подавляющее большинство населения которых составляли тюрки-мусульмане. В городском самоуправлении армяне всегда имели большинство мандатов под предлогом христианского меньшинства» [5, с.176].

В Азербайджане проводился процесс политизации армян. Спустя всего 8 лет после оккупации указом от 11 марта

1836 года был учрежден религиозно-политический центр армянства, Эчмиадзинский Патриархат и армянская церковь постепенно начала включать в сферу своего влияния политические вопросы Закавказья.

Наместник России на Кавказе обращающая внимание к этому вопросу отмечает, что, «... придав искусственным образом Эчмиадзину статус религиозно-политического центра мы дали толчок политической деятельности армян» [7]. Эчмиадзинский Патриархат усилился настолько, что по его настоянию в 1868 году решением Петербургского синода была закрыта древняя албанская церковь.

Для понимания агрессии, осуществленной против Азербайджана, сущности геноцида против азербайджанцев (тюркомусульманского населения), получившего еще больший размах с начала XX века достаточно обратить внимание на завещание одного из основоположников агрессивной политики российского государства Петра I. В завещании было указано, «что необходимо стремиться к размещению армян в ... Баку, Дербенте и других местах, а местное население в этих странах по возможности вытеснить».

В соответствии с этим завещанием Россия после Тюркменчайского договора 1828 года переселила на азербайджанские земли 40 тысяч армян из Ирана и 84 тысячи армян из Турции. Большинство переселенных армян были размещены в Нагорном Карабахе [4, с.39; 4, с.49].

После оккупации Азербайджана начался мощный приток армян в этот регион и постепенно они захватили жизненно важные сферы, в том числе земли азербайджанцев, посланных за руководство национально-освободительной борьбой. Россия для укрепления в регионе начала проводить этот процесс на государствен-



ном уровне. До 1911 года в Северный Азербайджан было переселено около 1 миллиона армянского населения.

Целью российского правительства в переселении в регион большого числа армян было утверждение своего военного и экономического влияния в Азербайджане и постепенно в Малой Азии в будущем. Для этого вначале армяне обеспечивались местами компактного проживания, а впоследствии была «создана» Армения и началось осуществление этнической и религиозной «чистки» региона от азербайджанского тюрко-мусульманского населения.

В отличие от многих актов геноцида современности, в Азербайджане был осуществлен более широкомасштабный геноцид.

Против азербайджанцев была проведена политика изоляции и «чисток». На исторических землях Азербайджана была создана Армения. Устранена географическая связь с Нахчываном, с Турцией, имеющей общность этнического происхождения, языка и религии.

Агрессия, осуществленная как результат процитированного выше завещания, привела к потере Азербайджаном 29,8 тыс. кв.км своей территории в 1918-1929 гг. и еще 20 процентов территории в 1991-1993 гг. В результате этого преступления 2,5 миллиона азербайджанцев были депортированы из своих родных очагов и стали жертвами геноцида.

Одним из средств, использованных при реализации преступления Геноцида, является присвоение экономических ресурсов или их захват у местного населения. Это хоть и не приводит к полному голоду, но постепенно ухудшается экономическое положение группы, подвергающейся воздействию.

Убийство людей, массовые истребления по экономическим, социальным, политическим и иным мотивам, за принадлежность к какому-либо классу (буржуазия, пролетариат и т.д.) обычно совершаются в однородных обществах. Массовые убийства, совершенные советским правительством в первой половине XX века хотя и стали результатом именно противоречий между классами, в нашей стране они превратились в борьбу против этнических групп (армян против азербайджанцев). В возникновении и развитии среды геноцида экономический фактор, экономические мотивы оказывают значительное влияние на демографическую основу. Например, и в царский, и в советский периоды контроль над экономическими ресурсами находился в руках представителей других национальностей Азербайджана и был направлен на совершение «акта геноцида, преследующего экономическую выгоду».

Желание овладения экономическими

ресурсами Азербайджана было настолько сильным, что для этого последовательно были проведены массовые убийства. В первые годы русская правящая элита вела себя несколько осторожно. Например, передача плодородных земель армянским переселенцам не могла не беспокоить азербайджанских крестьян. Они лишились части своих земель. Свидетель этих процессов посол России А.С.Грибоедов писал: «Мы много рассуждали о внушении мусульманам примирения с нынешними недолгими осложнениями и их избавления от страха о постоянном захвате армянами земель, на которые они были переселены. В этом смысле состоялись переговоры с ханом, который был у меня». Уровень самоуправления приобрел еще больший размах принятием под предводительством С.Шаумяна после октябрьского переворота 1917 года решений, поощряющих массовые убийства тюрков-мусульман в Баку.

При этом следует особо отметить урон, нанесенный экономике Азербайджана декретом от 9 апреля 1918 года «О национализации нефтяной промышленности Азербайджана». Правительство РСФСР, лично Ленин требовали от Бакинского Совнаркома обеспечить поставки нефти. Ленин в своей телеграмме от 5 июня 1918 года поручил С.Шаумяну «ставить нефть на первый ряд», а через два дня вновь дал указание «принимать меры для скорейших поставок нефти из Баку». В целом 408 предприятий по производству нефти были захвачены под вывеской национализации и переданы в ведение органа Бакинского Совнаркома – Совета Народного

Хозяйства.

Декрет о «Национализации банков» считался одним из первых декретов, осуществленных бакинскими комиссарами, однако никакой национализации не произошло, речь могла идти только о реквизиции банков русскими и армянами.

Бакинский Совнарком на деле стал местным органом в Азербайджане правительства Советской России и подчинялся непосредственно Москве.

Поэтому все его усилия должны были отвечать интересам России.

Агрессия, геноцид в связи с захватом экономических ресурсов осуществляется и в настоящий период. После краха советского государства и провозглашения независимости Азербайджанской Республики политика геноцида, осуществляемая Россией посредством Армении вступила в новый этап. Нельзя забывать преступления, совершенные против международных энергетических коридоров, обеспечивающих свободный выход на мировой рынок, обуславливающий экономический суверенитет Азербайджанской Республики. Преступлением

геноцида сопровождаются оккупация Арменией 20 процентов территории Азербайджанской Республики по инициативе и при косвенном участии России по мотиву захвата экономических ресурсов для препятствования созданию международного энергетического коридора Европа-Кавказ-Азия [3], провоцирование этнических конфликтов на территории Азербайджанской Республики, поощрение сепаратизма и многочисленные попытки Армении для воспрепятствования транспортировке азербайджанской нефти на мировой рынок [14, с.33]

Геноцид против групп в социокультурном и нравственном аспекте направлен на ослабление национальных и нравственных ресурсов. Он, главным образом, нацелен против интеллигентного слоя существующей группы.

Искажение национального фактора в государственном строительстве особенно ярко проявилось в республиках с мусульманским населением, особенно в Азербайджане. При назначении на должность решающую роль играл пункт «национальность» в анкете учета кадров. Это стало удобным предлогом для вытеснения национальных кадров, а на деле нарушением конституционных прав граждан [10, с.381]. В карательных органах большинство принадлежало русским и армянам, даже представителям других пришлых народов [10, с.381].

Геноцид в культурном аспекте означает ограничение использования родного языка группой, подвергнутой воздействию, ослабление культурно-исторической пропаганды. В отношении азербайджанцев проводилась политика консервации национальной несправедливости, растапывания суверенных прав, искажения языковой и культурной политики (смена алфавита в Азербайджане несколько раз, русификация фамилий и т.д. – курсив авт.) [10, с.381]. «Первенство» русского языка, став решающим фактором во всех областях общественно-политической и культурной жизни вытесняло национальные языки, привело к дискриминации между народами, их отторжению от своих языковых корней, своей литературы и исторического прошлого, утере оригинальных культурных традиций [10, с.381].

В Азербайджане в условиях существующей правящей идеологии культуры развивалась преодолевая серьезные трудности, ошибки, искажения.

Дискуссии о таре, национальных ансамблях и мугамах, узкий «идеологический» диктат, оказывавший отрицательное воздействие на культуру, историю, язык, религию, национальное наследие народа весьма негативно сказались на культурном развитии республики.

Акторы религиозного геноцида как



средства духовного уничтожения группы для осуществления политики уничтожения группы нарушают религиозные традиции, правила, духовную систему местного населения. Она включает обвинение, оскорбление, убийство духовных лидеров, участие детей членов группы, подвергнутой воздействию в религиозных и национальных организациях акторов геноцида. Только в 1936-1937 гг. вымышленными «доказательствами» армяно-русской следственной группы 29 тысяч интеллигентов Азербайджана были уничтожены как «враги народа» [10, с.375, 385-386].

Инакомыслящие граждане, придерживавшиеся отличной от официальной идеологии позиции подвергались преследованиям, в прессе усиливался контроль правящей политической идеологии, преследовались верующие, даже комсомольцы и коммунисты с религиозным убеждением. В первые годы власть относилась к верующим и религиозным деятелям лояльно, однако в конце 20-х-начале 30-х годов вследствие укрепления и углубления административно-командной системы, усиления идеологического диктата начались тотальные нападки против религии, преследования религиозных деятелей и верующих. Главная проблема заключалась в том, что дискриминация проявилась и в отношении советского правительства к религии. Наибольшим преследованиям были подвергнуты мусульмане и их религиозные центры. Сюда также входит разрушение религиозных храмов и памятников.

Меньшевистская газета «Наш голос» еще после массовых убийств в марте 1918 года так описывала ситуацию в городе Баку: «Везде видны обезображенные трупы. Тяжелая картина царит у мечети Тезепир. Мечеть пострадал от пожара. Осквернение храма отзывается болью в душе широких масс, многочисленные трупы вызывают у них тревогу... Чувствуется, насколько глубоко укоренился яд ненависти и оскорбления. Придется много потрудиться для того, чтоб покончить с этой враждой, предотвратить превращение этой ненависти в чувство гневной мести».

В Азербайджане уничтожение религиозных памятников приобрело большой размах в советский период.

При применении средств морального давления акторы геноцида стремятся к ослаблению нравственной терпимости группы, подвергаемой воздействию. При этом в психологическом аспекте постепенно ослабевает национальное мышление и образ жизни членов группы, они начинают жить отдельными индивидами, ради «личного блага». В качестве технических средств морального разложения группы широко используются

алкоголизм, порнография и иные аморальные средства [13, с.248-270]. Сюда также входит формирование внутри группы компрадорной, «подчиненной» мафиозно-бюрократической «элиты», безграмотных СМИ, ложных «ценностей», усиление тенденций противостояния внутри группы.

Перечисленные технические средства или их комбинация могут быть использованы для расшатывания жизненных устоев группы и ее уничтожения.

Главным признаком политики уничтожения группы посредством биологических средств является снижение уровня деторождения. Сюда входит, например, запрет браков в Китае, понятия любви в советско-коммунистическом режиме, политика отделения мужчин и женщин, проводимая в некоторых обществах. При биологическом уничтожении широко используются физические средства.

В рамках политики физического уничтожения осуществляется физическое ослабление группы путем открытого уничтожения людей внутри нее. В 1937-1939 гг. атмосфера насилия привела к уничтожению «сливок» азербайджанского общества, видных представителей культуры и науки Гусейна Джавида, Микаила Мушвика, Б.А.Талыблы, В.Хулуфлу, Ю.В.Чемземинли, Ахмеда Джавада, Т.Шахбази, М.Джуварлинского, Б.Чобанзаде, Б.Гасанбекова и др. Как было выше отмечено, в 1937 году в Азербайджане 29 тысяч человек были расстреляны как «враги народа» или сосланы в Сибирь. До конца декабря 1937 года только в Каспийском пароходстве было репрессировано 200 руководящих работников, 19 капитанов кораблей, 88 командиров и политработников ВМФ, 8 профессоров и много других честных людей были арестованы и лишались либо свободы на длительное время, либо жизни.

На самом деле это было уничтожением лучшей части азербайджанской нации его яркими врагами этнической враждой, закамуфлированной политическими мотивами. Это доказывается тем скорбным фактом, что в 31 районе из 51 района Азербайджана отделы НКВД возглавляли армяне.

Достаточно назвать имена Аракелова в Астаре, Джомардяна в Астраханбазаре, Заргаряна в Зенгиране, Петросяна в Самухе, Аванесова в Масаллы, Мовсесяна, Товатова в Ленкоране, Акопяна, Агаджаняна, Акопова, Сейранова, Закьяна, Персегова, Ионесяна, Шиханяна в Нахчыване, Сумбатов-Топоридзе, Маркаряна, Когана, Сильмана, Борщова, Емельянова, Майяна в центральном аппарате карательных органов в Баку и др.

Актеры геноцида, преследующие цель уничтожения группы, кроме прямых

массовых убийств, используют средства, угрожающие здоровью местного населения и ограничивающие обеспечение продовольствием.

Подобные случаи имели место в ходе осады Ходжалы.

Для среды, формирующей преступление геноцида, можно разграничить различные этапы. Причины и условия, существующие на этих этапах, приводят к совершению геноцида. К ним можно отнести разделение людей на категории и классы под названиями белых, черных, азиатов, христиан, евреев, коммунистов, правых, левых. При этом внимание акцентируется на их этническом и политическом разделении, признаками для стереотипизации членов группы принимаются одежда, предпочитаемое питание, физический характер.

Первичный этап среды геноцида больше рассчитан на унижение нравственных ценностей, достоинства. А на следующих этапах начинается применение физического воздействия. Особенно на последних этапах начинается систематическая кампания, связанная с запугиванием, избиением, арестом умеренных интеллектуалов и лидеров и другими мерами. При этом на членов защищаемой группы оказывается давление, их убивают, стремясь к разрушению группы в целом.

На последнем этапе актер геноцида для скрытия преступления скрывает, уничтожает средства, которые могут служить официальными доказательствами или пытается оправдать геноцид под предлогами уничтожения «контрреволюционеров», «мятежников», «в результате гражданской войны», «за оказание поддержки врагу» [12]. Примером этому могут послужить массовые убийства, совершенные в Баку в марте 1918 года.

Первая попытка фальсификации тюрко-мусульманского геноцида, совершенного в Баку, придания ему вида «гражданской войны», уменьшения численности убитых была предпринята организатором указанных событий С.Шаумяном.

Спустя год после мартовских массовых убийств армяне начали представить это событие как борьбу за власть между большевиками и мусульманами. В документе, представленном главе миссии США генералу Харборду, прибывшему в Баку осенью 1919 года армянский епископ в Баку скрыл факты, в сфальсифицировании он пошел дальше С.Шаумяна и бесстыдно утверждал, что в ходе мартовских событий в Баку было убито 1000 человек – 300 армян и 700 мусульман [2].

Является неоспоримым историческим фактом, что геноцид азербайджанцев-мусульман не ограничился городом Баку. Аналогичные убий-



ствам в Баку преступления были совершены начиная с первых дней апреля в Шемахе, Кубе, Хачмаса. Преступными отрядами, направленными в уезды Азербайджана под названием «советских войск» руководили армянские вооруженные бандиты Т.Амирян, Г.Амазасп.

После убийств и разбоев, совершенных 18-21 марта (30 марта-1 апреля), Чрезвычайная Следственная Комиссия подготовила отчет, согласно которому в Баку под названием «контрреволюционеров» было убито 12 тысяч азербайджанского населения [1, с.173].

Как видно, русско-армянское преступление геноцида в Азербайджане было осуществлено в рамках единого плана, общей политики. Обращая внимание на годы совершения геноцида против азербайджанцев и перерывы между этими актами можно заметить наличие определенного плана, политики, осуществленной поэтапно. Этапы указанного плана сопровождались следующими убийствами:

1. Военная агрессия 1804-1828 гг.
2. Культурный и административный геноцид разной направленности и разного содержания, осуществленный до 1905 года.
3. Массовый геноцид зависимого мусульманского населения в 1905-1907 гг.
4. Геноцид 31 марта 1918 года.
5. Оккупация и военно-политический геноцид 1920 года.
6. Акты геноцида, осуществленные до 1937 года.
7. Депортация в 1947-1952 гг.
8. Депортация в 1988-1993 гг.

В литературе с учетом интервалов между актами геноцида они классифицированы следующим образом:

- 1905-1918 - 14 лет (примерно);
- 1918-1947 - 29 лет;
- 1947-1990 - 43 года.

Если обратить внимание на сравнение интервалов, можно увидеть, что:

- Второй геноцид был совершен в течение  $14 \cdot 2 + 1 = 29$  лет;
- А последний геноцид был совершен в течение  $14 \cdot 3 + 1 = 43$  лет.

Из сравнения интервалов можно прийти к заключению о том, что очередное обострение «армянской болезни» может произойти примерно через  $14 \cdot 4 + 1 = 57$  лет, т.е. в 2047 году. Увеличение длительности интервалов говорит о постепенном спаде «армянской болезни». Причины этого могут быть обоснованы следующим образом:

1. Международное недоверие к «многострадальной армянской нации».
2. Экономический упадок Армении как государства.
3. Отток армян из Армении в зарубежные страны.

Мы не можем полностью согласиться с этим утверждением. Так, в этом во-

просе, в первую очередь, необходимо отметить восстановление государственной независимости Азербайджана, обращение правительства Азербайджанской Республики к международным организациям для оценки совершенного армянами преступления геноцида, а также обращение депортированного из Армении населения в международные судебные институты для восстановления своих поправных прав, принятие в Азербайджанской Республике мер для оценки международного преступления последнего времени – Ходжалинского геноцида. А привлечение к ответственности соответствующих лиц за совершение этого преступления связано с рядом проблем, главной из которых является его планирование одним из постоянных членов СБ ООН – Россией. Рассматривая корни проблемы нельзя не заметить его исторические моменты.

В различных документах закреплено, что политика геноцида против тюрко-мусульманского населения была российским планом, что признается и тогдашними, и нынешними бюрократами, официальными лицами России. В 1876 году наместник российского государства на Кавказе в своем отчете Министерству Иностранных Дел отметил, что «согласно 40-летнему опыту смело можно утверждать: попытка придания Эчмиадзину статуса, имеющего политическое значение и его использование не только не дали пользы, а наоборот, оказалось невыгодным. Это связано с тем, что в нашем мозгу укоренилась идея получения помощи от армянского народа. На основании истории армянского народа можно решительно утверждать, что этот народ никогда не был способен сохранить идеи государственности. Это семитское племя всегда хранило в себе ростки политической анархии».

Как нами было выше отмечено, и в период царизма, и в советский период, и в настоящее время основные стратегические «интересы» России были связаны с сохранением контроля над Азербайджанской Республикой. В корне российско-иранских, российско-турецких войн в XVII-XVIII вв., войн против азербайджанских ханств, массового убийства азербайджанцев армянами и молочанами (русскими) в марте 1918 года лежало стремление полного вытеснения местного населения из этой территории. Россия для осуществления этой цели совершила убийство мусульман (тюрков) в Баку в 1905 году, спровоцировала мартовский геноцид 1918 года, а также осуществила геноцид путем массовой депортации азербайджанских тюрков с территории нынешней Армении. Только в процессе депортации, осуществленной в 1954-1956 гг, переселению подверглись более

ста тысяч азербайджанцев. Каждый третий из них не сумел приспособиться к новым условиям и умер вследствие голода и болезней [6]. А на исторических землях депортированного азербайджанского населения были размещены армяне, переселенные из Ирана и других стран. Принудительное переселение местного населения с исторических территорий и его лишение привычной среды проживания было осуществлено с особым намерением и поэтому соответствующие действия должны быть расценены в контексте Конвенции о Геноциде.

Очередное прямое участие России в этнических чистках и преступлении геноцида против тюрко-мусульманского населения Азербайджана пришлось на 1992 год. Это преступление геноцида было совершено в Нагорном Карабахе, в городе Ходжалы при непосредственном участии 366-го полка Российской Федерации. Это преступление в той или иной форме поддержал также расположенный в Ханкенди батальон химической защиты 4-й армии. Информация о предстоящем участии 366-го полка в преступлении против Ходжалы распространилась заранее. Узнав об этом ряд офицеров полка обратились к командованию военного округа, однако не было предпринято никаких мер. Командование 23-й дивизии также предприняло «необходимые» меры для перехода полка под полный контроль армянских вооруженных формирований. В целом в тот период заместитель командующего Закавказским военным округом Минобороны СССР, активный член дашнакской партии, генерал Оганов был основным идеологом и организатором преступления, совершенного в Ходжалы. Как явствует из материалов уголовного дела, Оганов был одним из активных борцов за «дело Арцаха», однако правоохранительные органы Азербайджанской Республики не объявили розыск в его отношении.

Другой факт, доказывающий участие России в этом преступлении, заключается в том, что уголовное дело, возбужденное военной прокуратурой Закавказского округа в отношении военных 366-го полка, было прекращено. Командир полка, арестованный за совершенное преступление, впоследствии был освобожден и в отношении него не была принята никакая-либо мера ответственности.

366-й полк, принадлежавший вначале СССР, а впоследствии перешедший России в порядке правопреемства и армянские вооруженные формирования 25 февраля 1992 года напали на город Ходжалы, после захвата города, находившегося в длительной осаде, совершено массовое убийство мирного населения. Воинские части Армении и России не ограничившись совершением убийств в



городе, 26 февраля расстреляли в 6-7 км от Ходжалы – Гарагая мирное население, которому удалось бежать из города. А другая часть беженцев была окружена и истреблена в направлении села Абдал-Гюлаблы [8].

После длительной осады 26 февраля 1992 года во время наступления армяно-российских вооруженных сил на Ходжалы в городе с 7-тысячным населением оставалось всего около 3 тысяч человек. В ходе Ходжалинского геноцида было убито 613 человек, 1000 мирных жителей разного возраста были искалечены вследствие получения пулевых ранений. Было убито 106 женщин, 63 малолетних детей, 70 стариков. Полностью уничтожены 7 семей, 25 детей потеряли обоих родителей, а 130 детей потеряли одного из родителей. В ночь трагедии 1275 мирных жителей были взяты в заложники, из которых судьба более 150 человек до сих пор не известна [11].

Таким образом, был совершен предусмотренный статьей II Конвенции о Геноциде акт геноцида вследствие политики создания таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение какой-либо группы (национальной, этнической, расовой или религиозной группы) как таковой. Эта политика была разработана заранее, предусматривала уничтожение местного населения и включала ассимиляцию национальных, нравственных ценностей.

#### Литература:

1. Азербайджанская Демократическая Республика (история, общественно-политическая и культурная жизнь) 173 с.
2. ARDŞPİNA, глава.276, номер. 9, дело 3, v.25
3. Армения и сторона конфликта, а воевать с Россией мы не сможем: Азербайджан за неделю // [www.regnum.ru/news/775196.html](http://www.regnum.ru/news/775196.html)
4. Бадиев С. Молодому поколению об армянском вандализме / Сборник тезисов Международной конференции на тему: «Геноцид и террор как основные средства армянской идеологии» к 15-летию Института по Правам Человека Национальной Академии Наук Азербайджана. Баку 2013, с.39-41
5. Величко В. Кавказ. Русское дело и международные вопросы. // Баку: Элм, 1990, с.176.
6. Государственный Архив Азербайджанской Республики. F.411, с.38, i. 13, с.187
7. Государственный Архив Истории России, Санкт-Петербург, F.821, оп.7, стр.214
8. Доклад следственной комиссии по Ходжалинской трагедии // "Мухакима", 1995, № 5-9 ;Ходжалы, Хроника геноцида. Баку 1993
9. История Азербайджана в семи томах, том IV (XIX век). Баку: Наука, 2000, 508 с.
10. История Азербайджана в семи томах, том IV (апрель 1920-июнь 1941 гг). Баку: Наука, 2000, 508 с.
11. Ходжалинский геноцид- трагедия XX века. Институт истории им. Бакиханова НАНА [http://www.azerbaijan.az/portal/Karabakh/Genocide/genocide\\_a.html](http://www.azerbaijan.az/portal/Karabakh/Genocide/genocide_a.html).
12. <http://www.genocidewatch.org/about/genocide/8stagesof-genocide.html> - The eight Stages of Genocide, Washington, D.C. forthcoming - The eight Stages of Genocide, Washington, D.C. forthcoming - 1998 Gregory H. Stanton. Originally presented as a briefing paper at the US State Department in 1996.
13. Moses, A.K. "Moving the Genocide Debate Beyond the History Wars". 2008, Politics and History 54, p.248-270
14. Walde W. T. International Energy Law: Concepts, Context and Players. University of Dundee. Scotland. UK. 2001. r.33

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Н. КРИСТЕВА,**

доктор права, конференциар университетар Комратского Государственного Университета,  
секретарь местного совета г. Чадыр-Лунга

#### SUMMARY

Today there is an active process of searching for the optimal functioning of the system of local public administration. A first of all, representative, which are closely connected with the public and are designed to reflect its interests. The article analyzes the issues of responsibility of representative bodies of local public administration, offered grounds and procedure for accountability of local elected officials to the population.

**Keywords:** local public administration, the representative body of the local authority, responsibility, responsibility to the people, the powers, rights, duties, review.

#### РЕЗЮМЕ

Сегодня идет активный процесс поиска оптимальных систем функционирования органов местного публичного управления, и, прежде всего, представительных, которые особенно тесно связаны с населением и призваны отражать его интересы. В статье проанализированы вопросы ответственности представительных органов местного публичного управления, предложены основания и процедура ответственности местных выборных лиц перед населением.

**Ключевые слова:** органы местного публичного управления, представительный орган местной власти, ответственность, ответственность перед населением, полномочия, права, обязанности, отзыв.

**Актуальность темы.** В юридической науке проблеме ответственности местных выборных лиц в последнее время уделяется все больше внимания. Несмотря на это, многие теоретические и практические проблемы далеки от разрешения, что говорит об актуальности вопроса. Изменения в законодательстве, регулирующем местное публичное управление, носят концептуальный характер, что обуславливает необходимость научно-теоретического осмысления ответственности местных органов представительной власти и санкций в сложившейся системе местного публичного управления. Сегодня нет четкой позиции по вопросу того, что представляет собой ответственность местных выборных лиц как специфический вид ответственности.

**Изложение основного материала.** Европейская хартия местного самоуправления закрепляет в качестве стандарта - осуществление права на местное самоуправление советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Право на самоуправ-

ление должно осуществляться демократически избранными местными органами власти [1]. Этот принцип соответствует значению, которое придается Советом Европы демократическим формам государственного управления.

Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, согласно Конституции Республики Молдова [2], являются выборные местные советы и примары. В соответствии с Законом о местном публичном управлении [3], местные советы выступают как правомочные органы власти, действуют как самостоятельные управляющие органы власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) в соответствии с законом.

В состав местных советов входят советники, имеющие статус местного выборного лица, избранные непосредственно гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права и наделенным в соответствии с законодательством определенным объемом полномочий. В соответствующей административно-территориальной единице местное



выборное лицо является официальным лицом - представителем правомочного местного публичного управления и находится на службе у соответствующего сообщества.

Через местный совет населением осуществляется местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы, выполнение решений центральных органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, обеспечивает владение, пользование и распоряжение местной публичной собственностью.

Местные органы публичной власти осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом РМ об административной децентрализации [4]. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона.

Сферы деятельности и спектр полномочий местного совета очень обширный. Это и городское планирование, создание публичных учреждений местного значения, организация деятельности общественных служб коммунального хозяйства, решение вопросов осуществления проектных работ, строительства, содержания и модернизации дорог, мостов, жилого фонда, а также всей инфраструктуры в области экономики, социальной сферы и сферы развлечений местного значения, управление имуществом, относящимся к местной публичной и частной сфере, строительство, управление, содержание и оборудование учебных заведений дошкольного и внешкольного образования, культурные, спортивные, рекреативные мероприятия и мероприятия для молодежи, а также проектирование, развитие и управление инфраструктурами, необходимыми для осуществления этих видов деятельности, строительство жилья для социально-уязвимых групп и других категорий населения и предоставление им других благ. Одним из самых ответственных полномочий местного совета является утверждение местного бюджета, введения и изменения, а также порядка и сроков уплаты местных налогов и сборов. В соответствии с ч. 1, ст. 14 Закона о местном публичном управлении местный совет имеет право инициировать и принимать решения, в соответствии

с законом, *по всем вопросам местного значения*, за исключением входящих в компетенцию других органов публичной власти [3].

Однако отсутствие специальных знаний у местных выборных лиц не способствует процессу принятия правильных, стратегически выверенных решений, необходимых местному сообществу и отрицательно влияет на профессиональный уровень местного выборного лица, а также уровень деятельности органов местного публичного управления в целом и качество представления интересов жителей административно-территориальных единиц. Большинство местных выборных лиц после избрания на данную должность не знают своих прав и обязанностей, не осознают степень своей юридической ответственности, что приводит к неэффективности их деятельности, а впоследствии к разочарованию жителей административно-территориальных единиц. Способствует созданию такой ситуации отсутствие механизма привлечения к ответственности местных выборных лиц.

Европейская Хартия местного самоуправления также подчеркивает, что местное самоуправление осуществляется «под свою *ответственность* и в интересах местного населения» [1]. Понятие «под свою ответственность» подразумевает, что полномочия местных властей не должны сводиться к роли простых управляющих местными делами, а нести за собой осуществление деятельности и ответственности за ее результаты. То есть, речь идет об особом юридическом институте ответственности местных выборных лиц, который должен характеризоваться определенной областью, принципами и функциями. Вследствие чего, ответственность местных выборных лиц может пониматься как публично-правовая ответственность, которая должна регулироваться собственными нормами местного публичного управления.

В соответствии со ст. 23 Закона о местном публичном управлении, советники несут *солидарную ответственность* за деятельность местного совета, а также за его решения, если они проголосовали за эти решения, помимо этого каждый советник несет юридическую ответственность, установленную действующим законодательством, за деятельность, которую он осуществляет в соответствии со своим мандатом [3].

Солидарная ответственность – это вид гражданско-правовой ответственности и применима она в случае нарушения органами и должностными лицами местного публичного управления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда. Одним из видов неблагоприятных последствий для названных местных выборных лиц может быть признание судом недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими, которая судебной практикой в Республике Молдова пока не отмечена.

Ответственность органов местного публичного управления может наступать и в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении публичного имущества). Однако, также в практике еще очень мало судебных дел, возбужденных в связи с привлечением к ответственности местных выборных лиц в солидарном порядке за вред, причиненный противоправным административным актом либо неразрешением в установленном законом срок заявления органом публичной власти или его должностным лицом. Одна из причин этого - недостаточная осведомленность граждан и организаций - субъектов таких правоотношений о возможности судебной защиты своих нарушенных прав и недостаточная правовая регламентация механизма привлечения к ответственности местных выборных лиц.

Таким образом, пока остаются без ответа вопросы: что понимается под видом ответственности в праве местного публичного управления? О какой классификации видов ответственности идет речь? Каковы критерии классификации и, соответственно, виды ответственности представительных органов местного публичного управления?

Некоторые ученые, в основном представители конституционного права, не видят специфики ответственности субъектов местного публичного управления. Поэтому все меры юридической ответственности, применимые к указанным органам, соотносят между сложившимися видами юридической ответственности: конституционной, уголовной, гражданско-правовой, административной, не признавая необходимость наличия отраслевой ответственности



в праве местного публичного управления [5, с.166].

Проблемы ответственности органов публичной власти, в том числе представительных органов местного публичного управления, неоднократно становились предметом дискуссий. В теории права институт ответственности рассматривается в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном).

Под позитивной ответственностью понимается ответственная деятельность установленного круга субъектов по осуществлению определенных полномочий в соответствии с законодательством. А.С. Борисов трактует позитивную ответственность как ответственное отношение органов и должностных лиц местного самоуправления к своим обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение [6, с.12]. Таким образом, применительно к субъектам местных правоотношений под позитивной ответственностью, следует понимать деятельность населения непосредственно либо органов местного публичного управления на основе внутреннего саморегулирования по решению вопросов местного значения.

Негативная ответственность, по мнению большинства авторов, в сфере местного публичного управления предполагает наступление неблагоприятных правовых последствий либо за принятые органами местного публичного управления противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций [7], либо за неисполнение или ненадлежащим образом исполнение своих обязанностей по отношению к другим участникам правоотношений [8, с.322], либо за совершенное правонарушение [9]. Также ответственность определяется как отрицательная оценка деятельности субъекта, в результате чего на него налагаются неблагоприятные правовые последствия в виде лишения политических, юридических или других интересов [10, с.5].

Интересна позиция В.С. Кашо, который предпринял попытку определить ответственность через сочетание позитивного и негативного аспекта, определив ее через призму муниципально-правовой ответственности как комплексный вид юридической ответственности, урегулированной нормами муниципального права, реализуемой государством, населением, физическими и юридическими лицами, а также самими органами и

должностными лицами местного самоуправления в отношении субъектов местного самоуправления, включающей меры контроля, надзора, а при наличии муниципального правонарушения – меры государственного или общественного принуждения [11, с.22]. Таким образом, ответственность органов (должностных лиц) местного публичного управления реализуется, во-первых, как позитивная ответственность, то есть ответственная деятельность по решению вопросов местного значения, во-вторых, как негативная ответственность.

Исходя из субъектов, с которыми взаимодействуют органы местного публичного управления, можно определить следующие виды их юридической ответственности: ответственность перед населением; ответственность перед государством; ответственность перед физическими и юридическими лицами.

В ст. 2 Конституции РМ закрепляется положение о том, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией [2]. Представляется, что данное конституционное положение можно рассматривать как основной конституционный принцип, который положен в основу ответственности органов местного публичного управления перед населением. В основе ответственности перед населением, так же как и перед государством, находится публично-правовой интерес. Ответственность перед населением реализуется как в отношении органов местного публичного управления в целом, так и в отношении отдельных его членов (в нашем случае интерес представляют советники местных советов).

**Вывод.** К сожалению, в законодательстве Республики Молдова не установлены основания и процедура наступления ответственности местных выборных лиц – членов представительных органов местной власти перед населением. Если действующим законодательством Молдовы определена процедура и основания отзыва примаров, то отозвать советников местного представительного органа власти население автономно-территориальной единицы не вправе.

**Предложение.** Думается, что законодатель должен определить конкретный перечень оснований для от-

зыва указанных местных выборных лиц, которыми могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) и процедуру отзыва.

В современных правовых государствах логически было бы определять основаниями для отзыва местных выборных лиц - противоправные решения или действия (бездействие), подтвержденные вступившим в силу судебным решением. Однако, представляется безусловной связь ответственности перед населением с утратой доверия избирателей и основной санкцией, закрепленной в Статуте (Уставе) автономно-территориальной единицы, в этом случае предусмотреть отзыв местного выборного лица. В указанном случае население может установить различные основания для отзыва советников такие, как систематическое неучастие советников в работе комиссий Совета; неисполнение решений, положений, принятых местным Советом, предвыборных обещаний и программ; отказ советника вести личный прием граждан; систематическое уклонение от ответов на письма избирателей; непредставление отчета своим избирателям в течение двух и более лет; неоднократные административные правонарушения, за которые законом предусмотрено наказание в виде административного ареста и другое. При этом необходимо допустить формулировку об утрате доверия избирателей, которая в отличие от предыдущего исторического периода обусловлена не действиями морально-этического характера, а привязывается к принятию решений, совершению действий (бездействий), противоправность которых подтверждена судом, и ставящие под сомнение доверие избирателей к местным выборным лицам.

Вместе с тем ответственность перед населением не должна ограничиваться только отзывом местного выборного лица. Отзыв депутата следует рассматривать как крайнюю меру, когда все другие возможные способы воздействия не принесут ожидаемого результата.

**Предложение.** Законом о местном публичном управлении в Республике Молдова, Статутами АТЕ, Положениями о деятельности местных советов должны быть предусмотрены и другие формы ответственности перед населением: ежегодные отчеты перед избирателями, внеочередные отчеты перед избирателями (при условии



определенного числа подписей жителей избирательного округа), информирование избирателей о реализации предвыборных программ и т.п.

При реализации мер ответственности местных выборных лиц необходимо учитывать особенности субъекта юрисдикции, который решает вопрос о применении санкции.

В частности, существующие, согласно ч.2, ст.5 Закона о статусе местного выборного лица [12], основания для досрочного прекращения полномочий местных выборных лиц, не предусматривают принятия решений населением. Так, решение о досрочном прекращении полномочий местного выборного лица по причине отсутствия советника без уважительных причин подряд на трех заседаниях совета, нарушения им Конституции, других законов или интересов местного сообщества, а также участия его в деятельности антиконституционных органов, подтвержденного решением судебной инстанции, вступившим в законную силу, вступления в силу вынесенного в отношении его обвинительного приговора принимается соответствующим советом. Решение о досрочном прекращении полномочий местного выборного лица по причине несовместимости должностей принимается Центральной избирательной комиссией РМ.

**Вывод.** Таким образом, современное положение дел в демократическом государстве таково, что население не обладает полномочиями по применению санкций к членам представительных органов местной власти, не обладает правосубъектностью правоприменителя, и лишь вправе надеяться на добровольное выполнение воли населения местным выборным лицом путем самостоятельного досрочного сложения своих полномочий перед тем, кто его ими в свое время наделил.

Ответственность представительного органа перед населением можно рассматривать в двояком аспекте: 1) как ответственность всего органа в целом; 2) как ответственность отдельных его членов (советников). При этом собственно ответственность также имеет двойственный характер: 1) в форме морально-политической ответственности (отчеты, информирование и т.д.); 2) в форме наступления неблагоприятных последствий - досрочное прекращение полномочий представительного органа через процедуру роспуска.

Так, в соответствии со ст. 25 Закона о местном публичном управлении местный совет может быть распущен до истечения срока полномочий, если он повторно принимал по одному и тому же вопросу решения, которые отменялись вступившими в законную силу решениями административного суда по причине грубого нарушения ими положений Конституции или действующего законодательства, если число советников сократилось более чем на половину от установленного законом числа или, если в течение шести месяцев подряд он не принял ни одного решения независимо от количества проведенных заседаний [3]. Роспуск местного совета осуществляется Парламентом по мотивированному предложению примара или Правительства, основанному на вступившем в законную силу судебном решении, которым установлены обстоятельства, оправдывающие роспуск местного совета.

**Предложение.** Необходимо законодательное закрепление института отзыва местных выборных лиц – членов представительных органов публичной власти, обязанности автономно-территориальных единиц определять в своем Статуте виды ответственности органов и должностных лиц местного публичного управления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедуру отзыва населением местных выборных лиц.

Стабильная система государственного и местного публичного управления – это важнейшая цель любого демократического государства, и она может быть достигнута только в случае, если деятельность органов власти конкретно определена и регламентирована нормативными актами. В связи с этим, в законодательстве Молдовы необходимо конкретизировать юридический статус местного выборного лица, в частности его права и обязанности, виды ответственности.

### Литература:

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении: ратифицирована Постановлением Парламента Республики Молдова №1253/16.07.97 // Monitorul oficial al Republicii Moldova № 48/423 от 24.07.1997 г.
2. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994// Monitorul oficial al Republicii Moldova № 1, 1994г.

3. Закон РМ О местном публичном управлении № 436-XVI от 28.12.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 32-35/116 от 09.03.2007.

4. Закон РМ Об административной децентрализации Nr. 435 от 28.12.2006. // Monitorul oficial al Republicii Moldova Nr. 29-31/ 02.03.2007

5. Князев С. Муниципально-правовая ответственность: миф или реальность // Проблемы местного самоуправления. Омск, 2004.

6. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 12.

7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М. 2006. Изд-во «Проспект». С. 645; Таболин В.В. Муниципальное право. М.: Академия МВД России. 1997. С. 158; Мокеев М.М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. Саратов. 2003. С 56..

8. Постовой Н.в. Муниципальное право России. М.: Новый юрист. 1998.

9. Измайлова Е.В. Юридические механизмы института ответственности в системе местного самоуправления. Дисс... канд. юри. Наук М. 2003. С. 72; Пешин Н.Л. Муниципальное право: Схемы и комментарии. Учеб. Пособие. С.: Статут. 2001. С. 240; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. И.С. Бондаря М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право. 2002. С. 529; Уваров В.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ. 2001. С. 366; Шургина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: Велби, 2004. С. 292.

10. Соловьев С.Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2.

11. Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления: Учеб. Пособие. Красноярск. 2005.

12. Закон РМ О статусе местного выборного лица № 768-XIV от 02.02.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 34 от 24.03.2000.

13. Закон РМ О статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности N 199 от 16.07.2010 // Monitorul oficial al Republicii Moldova N 194-196/637 от 05.10.2010