

## SISTEMUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE – CONCEPT ȘI REALITATE



Lilia MĂRGINEANU,  
magistru on psihologie

---

---

139

Gradul de organizare a societății contemporane este din ce în ce mai avansat. Pentru a cunoaște viața socială, a înțelege, a cunoaște și a analiza multitudinea relațiilor sociale ce se stabilesc într-o societate, a formula soluții, pe baza cărora organismele sociale își pot perfecționa activitatea practică, știința modernă folosește ca model metodologic determinant modelul sistemic. Abordată ca sistem, societatea poate fi înțeleasă ca un ansamblu unitar de componente (subsisteme), dispunând de anumite structuri interioare și de anumite niveluri de organizare, de un ansamblu coerent de instituții aflate în relații de interacțiune. Cu ansamblul componentelor și laturilor sale, societatea poate fi concepută ca un sistem

social global.

Din ansamblul componentelor sistemului social global să evidențiem subsistemul autorităților publice instituite prin Constituția Republicii Moldova, prezentându-l din perspectiva celor două modele de sistem – funcțional și structural. Modelul funcțional privește sistemul ca mod de organizare a unui complex de activități orientate spre realizarea unor funcții, finalități, iar modelul structural consideră sistemul ca un complex de interdependențe între elementele sale componente.

Modelul funcțional al sistemului cuprinde următoarele elemente fundamentale: 1) sistemul; 2) cerința funcțională; 3) elementele sistemului;

4) funcțiile elementelor; 4) contextul (spațiul) structural și 5) posibilul acțional.

Sistemul autorităților publice poate fi privit ca subsistem în raport cu sistemul social global și ca sistem în raport cu subsistemele componente - autoritățile publice instituite prin Constituția Republicii Moldova - Parlamentul Republicii, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, instanța judecătorească, autoritatea publică locală. Sistemul autorităților publice are o structură definită, cu legături specifice între elementele sale, precum și între elementele constitutive. Caracterul relativ invariabil al structurii explică stabilitatea sistemului. Orice schimbare parvenită în structura sistemului, inclusiv în structura elementelor lui constitutive, este însoțită de schimbarea unor legături specifice sistemului. Angajarea sistemului autorităților publice în raporturi specifice cu mediul ambiant dictează necesitatea modificării propriei sale structuri.

Cerința funcțională presupune orientarea activă a sistemului spre crearea și menținerea condițiilor necesare bunei sale funcționări - supraviețuirii și dezvoltării. Cerința funcțională a sistemului autorităților publice o constituie respectarea principiului separației și colaborării puterilor în stat. Scopurile statului nostru de drept se realizează prin cele trei puteri - legislativă, executivă și judecătorească. Ele „sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției”. Rațiunea divizării puterilor reiese din necesitatea asigurării libertății și stopării abuzului. Făcând o apreciere

a situației reale, se poate constata că un factor subiectiv, dar foarte important în realizarea colaborării și separării puterilor este comportamentul liderilor politici, exponenți ai ramurilor puterii. Comportamentul acestora ce se cere a fi determinat de intelect, instruire, nivel de educație, capacități și cunoștințe, în realitate este influențat de tactica politicii promovate, de împrejurări electorale și necesitatea de a avea simpatia electoratului etc.

Elementele funcționale ale sistemului sunt autoritățile publice instituite prin Constituția republicii. Diversele autorități ce constituie elementele funcționale ale sistemului autorităților publice pot fi grupate potrivit celorva criterii:

- potrivit cu sursa autorității publice, autoritățile publice urmează a fi clasificate ca: a) direct reprezentative (Parlamentul republicii, consiliile locale) și b) indirect reprezentative (Președintele republicii, primarul). Cei care alcătuiesc alte autorități publice sunt învestiți, desemnați sau numiți fie de organele reprezentative, fie de cele derivate, fie de autoritățile administrative ierarhic superioare;

- potrivit cu funcția fundamentală ce revine fiecărei autorități publice, pot fi distinse: a) autoritatea deliberativă îndeplinind în principal funcția legislativă; b) autoritatea administrativă (executivă) ce are o triplă ramificație - autoritatea prezidențială, autoritatea guvernamentală, autoritatea publică locală; c) autoritatea judecătorească, chemată să îndeplinească justiția;

- potrivit cu nivelul la care funcționează, unele autorități publice sunt autorități centrale, altele sunt

autorități publice locale.

Contextul (spațiul) structural al elementelor sistemului îl constituie totalitatea cerințelor funcționale care se exercită asupra acestuia. Cu referire la posibilul acțional al unui sistem social în situația de a constitui un element al său pot fi evidențiate patru tipuri mari de componente: posibilități uman-individuale de acțiune (capacități fizice și mintale ale persoanelor); posibilități uman-colective de acțiune (capacitatea unei colectivități de a acționa unitar, de a mobiliza la o acțiune organizată și coordonată de membrii săi); instrumentele materiale și social-instituționale de acțiune (tehnologii, instituții sociale, norme colective, tradiții); cunoștințele necesare în scopul realizării respectivei activități, capacitatea de a crea noi instrumente instituționale de acțiune.

Modelul structural consideră sistemul ca un complex de interdependențe între elementele sale componente. Cu referire la sistemul autorităților publice, Constituția Republicii Moldova nu prevede o divizare oarbă a puterilor, o izolare a lor. Raporturile constituționale dintre autoritățile publice se caracterizează prin implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, implicări ce semnifică echilibrul prin cooperare și control. Aceste raporturi sunt multiple și, practic, este imposibil de a le menționa pe toate, de aceea vom consemna doar unele dintre acestea.

1. Participarea poporului la exercitarea puterii. Toate autoritățile publice, direct sau indirect, sunt dependente de instanța politică, juridică și morală absolută – poporul. Poporul - prin intermediul corpului electoral (național sau

din circumscripțiile teritoriale) - alege Parlamentul și consilierii în consiliile locale. O parte a corpului electoral se poate constitui în subiect al dreptului de inițiativă legislativă pentru revizuirea Constituției. Respectiv, Parlamentul poate solicita exprimarea voinței acestuia în situația când acceptă inițiativa de revizuire a Constituției, iar cele mai importante problemele ale societății și ale statului sunt supuse referendumului. Președintele Republicii Moldova poate solicita exprimarea voinței corpului electoral cu privire la problemele de interes național. Autoritățile administrației publice locale pot, după caz, să inițieze sau să decidă aprobarea, prin referendum local, a problemelor de importanță deosebită pentru unitățile administrativ-teritoriale;

2. Raporturile Parlamentului cu Președintele republicii. Parlamentul Republicii Moldova, în condițiile legii alege Președintele republicii și îl prelungește mandatul în caz de război sau catastrofă, îl demite în cazul comiterii unor fapte prin care încălcă prevederile Constituției, hotărăște punerea sub acuzare a Președintelui republicii în cazul în care comite o infracțiune, aprobă resursele financiare ale aparatului Președintelui și le include în bugetul de stat, trimite legile adoptate spre promulgare etc. Șeful statului, la rândul său, ia parte la lucrările Parlamentului, dizolvă Parlamentul în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor, dispune de inițiativă legislativă, promulgă legile adoptate de Parlament etc.

3. Raporturile Parlamentului cu Guvernul. Parlamentul acordă încredere

Guvernului, programului de activitate și ontregii liste a Guvernului. Ca rezultat, Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt responsabili on fața Parlamentului și oi prezintă informațiile și documentele de rigoare, de asemenea comisiilor și deputaților, poate exprima neoncredere Guvernului, adoptă, la propunerea Guvernului, o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe on domenii care nu fac obiectul legilor organice etc. Cu referire la influențele Guvernului asupra Parlamentului, acestea sunt destul de modeste: membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, cu drept de exprimare a opiniilor pe marginea chestiunilor examinate. Guvernul oși poate asuma răspunderea on fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege etc.

4. Relațiile Președintelui republicii cu Guvernul sunt de colaborare reciprocă. Cu toate că această colaborare este destul de amplă, prevederi legale on acest sens sunt menționate explicit doar on cîteva cazuri.

5. Dacă relația dintre ramura legislativă – Parlamentul, pe de o parte, și ramura executivă – Președintele republicii și Guvernul, pe de altă parte, poate fi descrisă ca o relație triumphiulară bazată pe divizarea puterii și necesitatea cooperării, autoritatea judecătorească ocupă o poziție deosebită. Raporturile dintre legislativ și executiv cu autoritatea judecătorească trebuie apreciate luond on considerare principiul independenței, imparțialității și inamovibilității judecătorilor și supunerii lor numai legii. Cu regret, mecanismele legale menite să asigure

independența justiției poartă mai mult un caracter declarativ.

6. On vederea garantării libertății publice și bunei funcționări a autorităților statale, Constituția Republicii Moldova organizează cîteva structuri care nu sunt și nu pot fi interpretate ca puteri distincte, on afara celor trei puteri clasice. Ele au fost create și sunt necesare pentru că on teoria și practica separației (echilibrului) puterilor de stat, garantează buna funcționare a acestora, intervenind și asigurînd echilibrul ontre puteri, ontre cetățeni și autorități, atunci cînd acest echilibru este amenințat sau chiar oncălcăt. Aceste autorități sunt Curtea Constituțională și Curtea de Conturi. Pentru a asigura respectarea drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile este instituită funcția de avocat parlamentar.

Rolul autorităților publice privind protecția copilului aflat on dificultate. Procesele socioeconomice desfășu-rate on Republica Moldova și rezultatele acestora au marcat profund viețile tuturor moldovenilor. On urma crizei cu care se confruntă țara suferă cel mai mult copiii. Declinul general al calității serviciilor de educație și sănătate, oportunitățile limitate pentru dezvoltare și recreare, creșterea violenței și a instabilității generale, riscurile sporite de sănătate și răspîndirea modelelor de comportament negativ on rîndurile tinerilor au un impact negativ asupra tuturor copiilor și dacă acest impact asupra copiilor din familii relativ bine asigurate material și cu valori morale

stabile este negativ, atunci asupra copiilor din familii vulnerabile este extrem de alarmant.

Aşa cum bunăstarea copiilor necesită acţiuni politice la cel mai înalt nivel, Parlamentul Republicii Moldova a ratificat Convenţia cu privire la drepturile copilului, iar în perioada ce a urmat au fost adoptate un şir de legi, hotărâri de Guvern, alte acte normative care asigură garanţii ce ţin de protecţia drepturilor civile, politice, sociale, economice şi culturale ale copilului. O atenţie specială se acordă măsurilor de protecţie socială a copiilor care sunt lipsiţi temporar sau permanent de mediul familial sau se confruntă cu condiţii dificile. Cu toate acestea, nu a fost elaborată o strategie viabilă pentru aplicarea legislaţiei adoptate, iar susţinerea financiară a acestora a fost fragmentară şi temporară, fiind aplicată doar în situaţii de urgenţă.

Înainte de a face o analiză a sistemului de protecţie a copilului aflat în dificultate şi a atribuţiilor autorităţilor publice privind protecţia acestuia, se impun câteva precizări privind înţelegerea corectă a sintagmei „copil aflat în dificultate”. Se consideră copil aflat în dificultate: a) orice copil care este privat temporar sau permanent de mediul familial; b) orice copil cu dizabilităţi ale cărui necesităţi speciale nu pot fi asigurate de familia sa; c) orice copil căruia nu i s-au creat condiţii minime de dezvoltare şi supravieţuire; d) orice copil al cărui acces la educaţie este grav afectat; e) orice copil care este sau poate deveni victima violenţei fizice, mintale, a vătămării sau abuzului, a unei grave afectări a sănătăţii, a neglijării, maltratării sau exploatării, a

abuzului sexual, incestului sau traficului în timp cât se află în grija unuia sau ambilor părinţi, a reprezentanţilor săi legali sau a oricărei alte persoane care are copilul în îngrijire; f) orice copil sub vârsta de 14 ani care a săvârşit o faptă prevăzută de legea penală, dar nu răspunde din punct de vedere penal; g) orice minor de vârstă între 14–18 ani, căruia i s-a aplicat o pedeapsă penală fără privaţiune de libertate sau care a fost eliberat de răspundere penală.

În conformitate cu Legea privind drepturile copilului, protecţia drepturilor copilului este asigurată de organele competente respective de pe lângă autorităţile administraţiei publice locale şi de organele de drept (art.2, alin.2), iar în conformitate cu Codul familiei, apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale copiilor rămaşi fără ocrotire părintească se pune pe seama autorităţii tutelare (art.112, alin.1). Autorităţi tutelare sunt: a) autoritatea centrală pentru protecţia copilului; b) organele executive ale autorităţilor administraţiei publice locale din unităţile administrative de nivelul II; c) autorităţile deliberative din unităţile administrativ-teritoriale de nivelul I. Exerciţarea funcţiilor autorităţilor tutelare se pune pe seama direcţiilor (secţiilor) de învăţământ referitor la minori, a direcţiilor (secţiilor) de asistenţă socială referitor la persoanele majore şi copiii care se află în instituţiile din subordinea acestora, iar în localităţile unde lipsesc aceste organe – pe seama secretarilor consiliilor locale. Prin urmare, specificul principal al sistemului de protecţie socială a copiilor în Republica Moldova este lipsa la nivel guvernamental a unei structuri executive unice, care ar avea

on sarcină toate activitățile de protecție a copiilor. Evident însă este faptul că organismele de protecție a copiilor trebuie să acționeze la nivel național (organe centrale), raional (orășenesc, municipal, U.T.A. Găgăuzia) și rural, precum și faptul că toate deciziile acestor organisme cu privire la creșterea și ocrotirea copilului trebuie să se supună aceluiași principii lingvistice.

On cazul on care autoritatea tutelară de la locul aflării copilului este sesizată de unul dintre părinți sau de o rudă a copilului, de vecini sau de o altă persoană despre faptul că un copil se află on dificultate, va desfășura o anchetă pentru a stabili, dacă este necesar să se întreprindă măsuri active de protecție a copilului. Dacă după examinarea situației copilului serviciul public specializat pentru protecția copilului are motive întemeiate de a considera că este necesar să acționeze on continuare pentru a proteja copilul, vor fi formulate recomandări către consiliul raional (orășenesc, municipal). On situația on care copilul este lipsit temporar sau definitiv de mediul său familial sau, on interesul superior al copilului, nu poate fi lăsat on mediul familial și necesită ajutor și protecție, consiliul raional (municipal) va recomanda aplicarea unor măsuri active de protecție a copilului. Conform legislației on vigoare, copiii rămași fără ocrotire părintească pot fi plasați pentru îngrijire și educație: a) adoptatorului sau soților adoptatori; b) sub tutelă (curatelă); c) on casele de copii de tip familial; d) on instituțiile de stat pentru copiii orfani și cei rămași fără ocrotire părintească de orice tip (educative, de instruire, curative, de asistență socială), dacă nu există alte

posibilități.

Pe parcursul anilor de tranziție s-a păstrat un număr excesiv de mare de copii on instituțiile de stat. Instituțiile de ocrotire a copiilor continuă să fie subordonate mai multor ministere (Ministerul Onvățământului, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii și Protecției Sociale), fiecare având on vizor anumite aspecte ale educației, sănătății sau protecției sociale, fără ca problema să poată fi privită on ansamblul ei. Instituționalizarea nu reușește să satisfacă necesitățile personale ale copiilor și nu le asigură integrarea, iar alternative familiale pentru copiii lipsiți de mediul familial propriu sunt puține – casele de copii de tip familial, adopția și tutela (curatela).

Casele de copii de tip familial funcționează cu mult mai eficient decât instituțiile de ocrotire de dimensiuni mari. Ele sunt create de către organele administrației publice locale on baza cererii unei familii (complete sau incomplete), asigurată din punct de vedere material și cu spațiu locativ adecvat și a demersului organelor de tutelă și curatelă locală. Părinții-educatori pot lua spre educație de la cinci până la zece copii on vârstă de până la 14 ani (inclusiv copiii proprii). Copiii din casa de copii de tip familial dețin calitatea de membru al acesteia până la atingerea vârstei de 18 ani. Copiii repartizați on casele de copii de tip familial se află on evidența organului local de tutelă și curatelă și pot fi recomandați spre adopție on condițiile prevăzute de legislația on vigoare.

Impactul crizei economice conjugat cu lipsa unui sprijin din partea statului pentru familiile care adoptă copii a

provocat scăderea numărului adopțiilor interne. Adopțiile sunt limitate și de procedurile complicate, și de lipsa de transparență. Majoritatea copiilor instituționalizați nu pot fi adoptați, deoarece statutul lor juridic nu poate fi confirmat din cauza dosarelor incomplete. De asemenea, familiile din Republica Moldova preferă să adopte copii sănătoși, ceea ce reduce la minimum posibilitatea adopției pentru copiii cu dizabilități sau cu probleme de sănătate. Totuși numărul adopțiilor internaționale a crescut constant, deși numărul lor rămâne scăzut. Constant rămâne și numărul cazurilor de tutelă (curatelă).

Actualmente, majoritatea inițiativelor angajaților din sistemul protecției sociale sunt o general reacții de urgență la situații critice. Măsurile de prevenire și programe de reabilitare a copiilor o dificultate sunt promovate, o temei, de către organizațiile neguvernamentale. Un exemplu demn de urmat pentru autoritățile publice locale, o acest sens, este activitatea Direcției municipale Chișinău pentru protecția drepturilor copiilor. Pentru garantarea și promovarea intereselor superioare ale copiilor aflați o dificultate și încurajarea îngrijirii și dezvoltării acestora o propriile familii, o funcție de specificul problemei copilului aflat

o dificultate, autoritățile publice locale, serviciile specializate o protecția socială a copiilor pot organiza diverse tipuri de centre și cămine de protecție a copilului, a cuplului mamă-copil.

Centrele de îngrijire de zi, de serviciile cărora pot beneficia copiii din familiile o situație de risc de abandon al copilului, precum și copiii din familiile care nu-și pot îndeplini responsabilitățile parentale pe parcursul zilei. Centrele de zi pot fi organizate și pentru copiii cu dizabilități, oferind asistență familiei o educarea, recuperarea, socializarea și (re)integrarea copilului, asigurând acestuia o viață decentă o care să i se garanteze demnitatea și să i se favorizeze autonomia cu participarea activă la viața comunității.

Căminele pentru copii asigură protecția copilului aflat o dificultate, cazat pe o perioadă determinată de timp, o funcție de situația fiecărui copil. Prevăd soluții pentru reintegrarea lui o familie o termen cât mai scurt posibil. Căminul copilului cu dizabilități poate oferi următoarele servicii: recuperarea, tratamentul, educarea, jocul, evaluarea, integrarea socială etc. a copilului care este privat temporar sau definitiv de mediul familial sau care, pentru respectarea drepturilor acestuia, nu poate fi lăsat o acest mediu.

