

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***aprilie - iunie 2017
nr. 2 (94)***

**Chișinău,
2017**

Administrarea Publică

Revistă metodico-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică

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

Acreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept, economie*
(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 146 din 27 iunie 2013
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 2 (94), aprilie - iunie 2017

COLEGIUL REDACȚIONAL

BALAN Oleg – redactor-șef, rector al Academiei,
doctor habilitat în drept, profesor universitar

GROZA Andrei – redactor-șef-adjunct, prim-pro-
rector al Academiei, doctor în istorie, conferențiar
universitar

SÎMBOTEANU Aurel – prorector al Academiei,
doctor în științe politice, conferențiar universitar

BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe – doctor în științe
politice, profesor universitar, președinte al Senatu-
lui, Școala Națională de Studii Politice și Administra-
tive, București, România

DULSCHI Silvia – șef al Direcției știință și doctorat,
doctor în istorie, conferențiar universitar

GORIUC Silvia – șef Catedră științe juridice,
doctor în drept, conferențiar universitar

GUCEAC Ion – vicepreședinte al Academiei de Ști-
ințe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor
universitar

IJA Nikolai – director al Institutului Regional de Ad-

ministrare Publică al Academiei Naționale de Admi-
nistrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei,
Odessa, Ucraina, doctor în științe politice

KERIKMAE Tanel – director al Școlii de Drept din
Tallinn, Universitatea Tehnologică din Tallinn,
Estonia, doctor în drept, profesor universitar

MANOLE Tatiana – doctor habilitat în științe econo-
mice, profesor universitar

RUSU Rodica - șef Catedră științe politice și relații
internaționale, doctor în științe politice, conferențiar
universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana - doctor, conferențiar univer-
sitar, Catedra științe administrative

TĂRÎȚĂ Orest – șef al Direcției relații internaționale,
doctor în științe politice, conferențiar universitar

TOFAN Tatiana - șef Catedră economie și
management public, doctor în științe economice,
conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Victor SACA, Oleg SOLOMON

Reflecții analitice asupra conceptului Centrul Guvernului.....11

Serghei PALIHOVICI

Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova.....19

Tamara GHEORGHÎȚA

Funcția de *Secretar de Stat* în Republica Moldova: prezent și perspective.....24

Tatiana SAVCA

Dinamica procesului de planificare în administrația publică locală.....31

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Boris NEGRU, Alina NEGRU

Teritoriul și spațialitatea juridică a statului (II).....43

Ion TIPA

Individualizarea judecătorească a pedepselor penale aplicate pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție de către funcționari publici și/sau demnitari.....52

Galina JURAVLIOVA, Natalia CHIPER

Asigurarea organizatorică și administrativă a mișcării cadrelor în cadrul organelor afacerilor interne ale Federației Ruse.....63

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Lilia DRAGOMIR, Andrei GUȚU

Importanța conceptului de leadership în contextul administrației publice74

Elena VACULOVSCI

Integrarea principiilor justiției sociale în politica de dezvoltare urbană din Republica Moldova.....79

Oleg FRUNZE

Teorii de analiză a indicatorilor teritoriali cu aplicare asupra rezultatelor recensământului populației și al locuințelor (2014).....84

Tatiana YUROCHKO, Andrei BAKAI

Operarea modificărilor în sfera ocrotirii sănătății din Ucraina: experiența NATO în organizarea acordării asistenței medicale în cadrul unor situații excepționale.....93

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Silvia DULSCHI

Studiul bibliografic în teza de doctor: aspecte metodologice.....103

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Rodica RUSU

Relația dintre guvern și diasporă.....108

Alexandru GRIBINCEA, Hoda SALAME

Creșterea competitivității naționale. Metodologia formării inovatorilor.....115

Orest TĂRIȚĂ, Antonina DRUC

China în spațiul geopolitic al Asiei de Sud-Est.....128

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Iurie ȚAP

Descentralizarea – calea democratizării și modernizării Republicii Moldova.....133

Tatiana CASTRAȘAN

Abordări teoretice ale conceptului de descentralizare administrativă.....138

Nimer HAMAD

Managementul strategiilor de integrare.....144

Irina CROTENCO

Sistemul managementului strategic de dezvoltare a complexului turistic regional al Republicii Moldova.....149

APARIȚII EDITORIALE: PREZENTĂRI, OPINII, SUGESTII

Sergiu VLĂDICĂ

Rod al unor căutări științifice de valoare.....156

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Victor SACA, Oleg SOLOMON

Analytical Reflections on the Government Center Concept.....11

Serghei PALIHOVICI

The contradictions of administrative-territorial reform in the R. of Moldova.....19

Tamara GHEORGHÎȚA

The State Secretary function in the Republic of Moldova: Present and Perspectives.....24

Tatiana SAVCA

Dinamics of the planning process in the local public administration31

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Boris NEGRU, Alina NEGRU

Legal territory and spatiality of the state (II).....43

Ion TIPA

Judicial individualization of criminal penalties for corruption offenses committed by civil servants and / or dignitaries.....52

Galina JURAVLIOVA, Natalia CHIPER

Organizational and administrative assurance of the movement of staff within the internal affairs bodies of the Russian Federation.....63

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Lilia DRAGOMIR, Andrei GUȚU

The importance of the leadership concept in the context of public administration74

Elena VACULOVSCI

Integration of the social justice principles into the urban development policy of the Republic of Moldova79

Oleg FRUNZE

Theories of the territorial indicator analysis with application on the Population and Housing Census results (2014).....84

Tatiana YUROCHKO, Andrei BAKAI

The changes in Healthcare in Ukraine: NATO's Experience in Organizing Health Assistance within some Exceptional Situations.....93

**TRAINING OF CIVIL SERVANTS:
NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES**

Silvia DULSCHI

The bibliographic study in the doctoral thesis: Methodological aspects103

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Rodica RUSU

Relationship between government and diaspora.....108

Alexandru GRIBINCEA, Hoda SALAME

The increasing of national competitiveness. The methodology of training the innovators.....115

Orest TĂRIȚĂ, Antonina DRUC

China in the geopolitical space of Southeast Asia128

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Iurie ȚAP

Decentralization - the way of democratization and modernization of the Republic of Moldova133

Tatiana CASTRAȘAN

Theoretical approaches to the concept of administrative decentralization138

Nimer HAMAD

Management of integration strategies144

Irina CROTENCO

The strategic management system for development of the regional tourist complex of the Republic of Moldova149

**EDITORIAL APPEARANCES: PRESENTATIONS, OPINIONS,
SUGGESTIONS BOOK LAUNCH**

Sergiu VLĂDICĂ

Result of some valuable scientific searches156

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Виктор САКА, Олег СОЛОМОН

Аналитические суждения касающиеся концепции Центр
Правительства.....11

Сергей ПАЛИХОВИЧ

Противоречия административно-территориальной реформы в Р. Молдова...19

Тамара ГЕОРГИЦА

Должность *государственного секретаря* в Республике Молдова: настоящее и
будущее.....24

Татьяна САВКА

Динамика процесса планирования в местном публичном управлении31

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Борис НЕГРУ, Алина НЕГРУ

Территория и юридическое пространство государства (II).....43

Ион ТИПА

Судебная индивидуализация уголовных наказаний, применяемых за
совершение коррупционных преступлений государственными служащими и/или
чиновниками.....52

Галина ЖУРАВЛЕВА, Наталья КИПЕР

Организационно-управленческое обеспечение ротации кадров в органах
внутренних дел Российской Федерации.....63

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Лилия ДРАГОМИР, Андрей ГУЦУ

Значение понятия лидершип в контексте публичного управления.....74

Елена ВАКУЛОВСКИ

Внедрение принципов социальной юстиции в политике городского развития
Республики Молдова.....79

Олег ФРУНЗЕ

Теории анализа территориальных показателей с использованием результатов
переписи населения и жилья (2014 год)84

Татьяна ЮРОЧКО, Андрей БАКАЙ

Внедрение изменений в сфере здравоохранения в Украине: опыт НАТО в организации предоставления медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях93

**ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:
НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ**

Сильвия ДУЛЬСКИ

Библиографический обзор при подготовке докторской диссертации:
методологические аспекты.....103

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Родика РУСУ

Отношения между Правительством и диаспорой108

Александру ГРИБИНЧА, Хода САЛАМЕ

Развитие национальной конкурентоспособности. Методология
формирования новаторов.....115

Орест ТЭРЫЦЭ, Антонина ДРУК

Китай в геополитическом пространстве Юго-Восточной Азии.....128

Трибуна Молодого Исследователя

Юрие ЦАП

Децентрализация – путь к демократизации и модернизации Республики
Молдова.....133

Татьяна КАСТРАШАН

Теоретические подходы к концепции административной
децентрализации.....138

Нимер ХАМАД

Менеджмент интеграционных стратегий144

Ирина КРОТЕНКО

Система стратегического менеджмента развития регионального
туристического комплекса Республики Молдова.....149

ИЗДАТЕЛЬСКИЕ НОВИНКИ: ПРЕЗЕНТАЦИИ, МНЕНИЯ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Серджиу ВЛЭДИКЭ

Плод ценных научных исканий.....156



Administrarea publică: teorie și practică



Reflecții analitice asupra conceptului Centrul Guvernului

Analytical Reflections on the Government Center Concept

CZU 342.518 + 354

Victor SACA,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar

Oleg SOLOMON,
doctor în științe administrative, șef Direcție
Ministerul Apărării al Republicii Moldova

SUMMARY

In this article we are going to continue our process of searching the concept of government center and its implications over the government act, in a world where the speed of the development is uncontrolled. So, we'll continue the process with the searching of the roll of the center of government in different form of the government and political regime. Also, we'll look to the structure of government center. The functions and the dimensions of the functions also will be the subject of this article. A special accent will be placed on the coordination function since it is the core-function of the overall functions of the government center.

Keywords: government, government act, government center, public administration, administrative authorities.

REZUMAT

În acest articol vom continua procesul de cercetare a conceptului Centrul Guvernului și implicațiile acestuia asupra actului de guvernare, într-o lume în care viteza de dezvoltare devine incontrollabilă. Așadar, vom perpetua efortul de cercetare a rolului Centrului Guvernului în diferite forme de guvernământ și regimuri politice. De asemenea, vom studia și structura Centrului Guvernului. Funcțiile și dimensiunile funcționale, de asemenea, vor face obiectul prezentului articol. Un accent deosebit va fi plasat pe funcția de coordonare, deoarece aceasta reprezintă funcția-cheie a Centrului guvernamental.

1. Rolul și premisele apariției conceptului Centrul Guvernului

Prin Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [1], statul Republica Moldova și-a propus ca în

anul 2020 administrația publică să fie eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, să servească doar interesele cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și aplicarea procedurilor transparente,

devenind, astfel, un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării. După cum menționăm în articolul precedent, strategia este axată pe reformarea a cinci componente a administrației publice, printre care și dimensiunea administrativă *elaborarea și coordonarea politicilor publice*. Primul obiectiv specific al acesteia constă în transformarea Cancelariei de Stat într-un veritabil *Centru al Guvernului*, astfel încât acesta să îndeplinească toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent și competent, aliniat la procesul bugetar.

În articolul în speță, ne-am propus să perpetuăm procesul de investigare științifică a conceptului de *Centrul Guvernului*, activitate inițiată prin investigația prezentată la Conferința științifico-practică internațională din 24 februarie 2017 – Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice.

Așadar, după cum reliefa în articolul evocat, un rol extrem de important în organizarea și desfășurarea proceselor decizionale, inclusiv în elaborarea și implementarea politicilor publice, îl au structurile guvernamentale, care asigură buna funcționare a guvernului. În ultimele decenii se atestă, în mod special, un interes sporit în sectorul public, precum și în mediul academic și de cercetare vizavi de organizarea și funcționarea entităților guvernamentale responsabile de buna funcționare a Guvernului și a administrației publice în general. Denumirea acestor instituții guvernamentale diferă de la stat la stat, însă la modul general, în literatura de specialitate acestea sunt denumite *Centrul Guvernului*. În majoritatea statelor occidentale centrele guvernelor sunt denumite *oficii, birouri, cabinete guvernamentale, secretariate generale sau cancelarii*.

Multe dintre problemele actuale cu care se confruntă guvernele se află în re-

lații de interdependență, ceea ce semnifică că acestea traversează hotarele mai multor domenii sau arii de competență ale Guvernului, astfel, necesitându-se implicarea tuturor managerilor sectoarelor respective în examinarea lor. Prin urmare, o coordonare centrală și mai organizată este necesară pentru a asigura coerența acțiunilor guvernamentale. Reformele guvernamentale aplicate anterior au contribuit la descentralizarea procesului de luare și de implementare a deciziilor, deplasându-l către entitățile publice autonome sau cvasiautonomie, în forma propusă de principiile Noului Management Public. Aceasta a condus la diminuarea capacității liderilor politici de a ghida modul de funcționare a Guvernului. În astfel de circumstanțe, mai multe state, au reanalizat efectele reformelor aplicate și le-au comparat cu rezultatele înregistrate anterior, *redescoperind, astfel, avantajele conducerii centralizate* [3].

Șefii executivelor, concomitent cu negocierile ce necesită să le desfășoare cu autoritatea legislativă, cu partidele politice, cu organizațiile societății civile, cu grupurile de interese și opinia publică vizavi de implementarea programului de guvernare, trebuie să furnizeze și direcții consistente politicilor realizate de propria administrație. Astfel, îmbinarea concomitentă a mai multor tipuri de activități cu caracter public (adoptarea deciziilor raționale fundamentate pe informații diversificate rezultate din cercetări, studii și experimente în paralel cu monitorizarea activității Cabinetului de Miniștri și a administrației pentru asigurarea parcurgerii unei direcții unice și coordonate etc.) a reprezentat dintotdeauna adevărate provocări pentru șefii executivelor. Or, o singură persoană nu dispune de capacitatea de a face față tuturor acestor provocări. Prin urmare, Centrul Guvernului reprezintă acel instrument, pe care îl utilizează executivul pentru a realiza scopurile enunțate.

Extinderea domeniului de responsa-

bilitate guvernamentală, care presupune administrarea și identificarea soluțiilor decizionale unor noi provocări social-economice, la fel vine să susțină necesitatea instituționalizării și consolidării instituției *Centrul Guvernului*. Anterior, mecanismul tradițional de coordonare centralizată, în absența unei structuri centrale guvernamentale consolidate, se realiza prin intermediul bugetelor. Ministerele de finanțe, care dețineau controlul asupra cheltuielilor publice, exercitând, astfel, și o mare influență asupra celorlalte entități guvernamentale, dispuneau de pârghii esențiale în cadrul procesului de coordonare a actului guvernamental, invocându-se necesitatea menținerii unui echilibru fiscal. Însă, odată cu consolidarea performanțelor fiscale și creșterea interesului pentru îmbunătățirea performanței publice, s-a constatat necesitatea pentru elaborarea și implementarea unei noi paradigme de coordonare, una care să traverseze dincolo de problemele fiscale. Acest argument, de asemenea, explică interesul crescut pentru instituția *Centrul Guvernului*. Totuși se remarcă faptul că, în pofida apariției instituției *Centrul Guvernului*, ministerele de finanțe își mențin rolul influent în procesul de elaborare a politicilor publice și de administrare a treburilor publice. În unele state, ministerele de finanțe fac parte din *Centrul Guvernului* și aceasta nu numai din cauza că numitele autorități administrează finanțele publice, dar și din considerentul că resursa umană a acestora este una extrem de profesionistă, care se bucură de stabilitate în exercitarea funcțiilor, indiferent de ritmul cu care alternează factorii decizionali de nivel superior [4].

În sursele bibliografice de specialitate, Centrele Guvernului sunt catalogate ca motoarele executivelor, întrucât acestea asistă cel mai înalt nivel de autoritate politică și facilitează întreaga activitate guvernamentală [5]. De asemenea, acestea sunt percepute ca volanul și sistemul

central nervos al actului de guvernare sau ale Guvernului [6]. Un *Centru al Guvernului* solid este privit și ca un instrument utilizat pentru orientarea administrației publice către rezultate și inițiative bazate pe evidențe și argumente. Într-un context în care un număr tot mai mare de subiecte publice interdependente solicită abordări eterogene și soluții complete, instituția *Centrul Guvernului* devine din ce în ce mai relevantă pentru buna funcționare a administrației publice. În multe state, *Centrul Guvernului* este, de asemenea, implicat și în promovarea inovațiilor pentru îmbunătățirea performanței guvernamentale și furnizarea asistenței funcționale entităților administrative de nivel central și local în vederea obținerii rezultatelor proiectate [4, p. 4]. Noi, prin raliere la practicile existente în multe state de pe continentul european cu privire la responsabilitatea *Centrului Guvernului* pentru dezvoltarea și diseminarea inovațiilor în sectorul public, am propus în baza rezultatelor investigațiilor științifice reflectate în teza de doctor, ca în cadrul Cămarilor de Stat a Republicii Moldova, la fel să fie instituită o structură, care să genereze inovații publice pentru actul guvernamental, menținând continuu un dialog deschis cu mediul academic și de cercetare, precum și cu societatea civilă.

Menținerea congruenței între obiectivele urmărite de autoritățile administrative și alinierea acestora cu prioritățile șefului Executivului, precum și asigurarea coerenței acțiunilor guvernamentale prin armonizarea reglementărilor elaborate de către ministere și agenții cu direcția strategică generală de guvernare, la fel constituie una dintre prerogativele de bază ale *Centrului Guvernului* [4, p. 13].

2. Definițiile și tipologiile Centrului Guvernului. În literatura de specialitate cu privire la funcționarea guvernelor și administrațiilor publice se întâlnesc câteva definiții vizavi de instituția respectivă,

care sunt elaborate în funcție de comportamentul a două variabile, și anume: locul acesteia în structura Executivului și funcțiile exercitate de către aceasta [4, p. 6]. Poziția și funcțiile îndeplinite de către Centrul Guvernului în structura puterii executive reprezintă atributele de bază ce caracterizează instituția dată și îi determină rolul în actul de exercitare a guvernării. Există varii definiții cu privire la Centrul Guvernului și care în mod neașteptat sunt divergente. Aceste inadvertențe definitorii denotă faptul că definițiile Centrului Guvernului pot fi clasificate în două categorii, și anume: definiții cu sens restrâns și definiții cu sens extins. Definițiile cu sens restrâns vizează doar instituțiile și unitățile localizate lângă șeful Executivului, servindu-l pe acesta în mod exclusiv. Definițiile cu sens extins includ și alte instituții și unități structurale (autorități financiare, de planificare etc.), care nu se regăsesc lângă șeful Executivului, dar care exercită funcții guvernamentale fundamentale și transversale [4].

Astfel, se deduce faptul că Centrul Guvernului reprezintă un concept ce se referă la instituția sau grupul de instituții ce furnizează suport direct șefului puterii executive naționale (președinte sau prim-ministru) pentru coordonarea politică și tehnică a acțiunilor guvernului, planificarea strategică, monitorizarea performanței publice, precum și comunicarea deciziilor și realizărilor obținute de către guvern [4, p. 4]. Potrivit Studiului comparat „The Governments for the future” din noiembrie 2013, Centrul Guvernului reprezintă totalitatea organelor executive preocupate de cele mai importante subiecte din domeniile prioritare ale guvernului și anume: strategii guvernamentale, politici publice, bugetare și asigurarea responsabilității [10, p.14].

În statele membre ale OCED (Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare), precum și în toate democrațiile occidentale, oficiul guvernamental (Centrul Guvernului) este instituția de bază respon-

sabilă de coordonarea și evaluarea politicilor. De fapt, acesta este garantul coeziunii politicilor și al priorităților guvernamentale stabilite. Oficiul guvernamental este, în primul rând, un organism de coordonare, a cărui sarcină principală este de a face ca diversele activități desfășurate de ministere și agenții să fie eficiente și coerente. Oficiul guvernamental dispune de capacitatea de a coordona și analiza politicile publice, furnizează consultanță procesului de elaborare a acestora, asigură furnizarea unei informații de calitate înaltă sesiunilor guvernamentale și organizează soluționarea conflictelor rezultate din procesele enunțate, în special, a celor de natură tehnică [7, p. 5-15].

Prin urmare, se poate deduce că Centrul Guvernului dispune de două mari categorii de competențe. Prin furnizarea suportului și asistenței Primului-Ministru se elucidează natura competențelor politice, iar prin asistarea Cabinetului se nuanțează competențele de sorginte tehnică și administrativă a centrului [4, p. 6]. Este important să decelăm faptul că Centrul Guvernului asimetric competențelor autorităților administrative centrale de specialitate nu este implicat direct în furnizarea serviciilor publice și nici nu este axat pe un domeniu specific administrativ, în schimb, este responsabil de coordonarea și monitorizarea funcțiilor întregului guvern [8].

Totodată, ținem să menționăm faptul că din considerentul că rolurile consiliilor de miniștri și ale Primilor-Miniștri variază în funcție de regimul politic și forma de guvernământ în care activează, rolul Centrelor Guvernelor la fel diferă. În acest sens, există trei tipologii [8], care contribuie la identificarea diferențelor de bază dintre acestea.

Prima tipologie – constituțională - se referă la forma de guvernare a statelor, cu referință la monarhie și republică. În continuare, ne vom referi doar la forma de guvernământ *republica*, analizând succesiv

cele trei sisteme: prezidențial, parlamentar și semiprezidențial.

În sistemele de guvernare prezidențiale, președintele reprezintă singura autoritate ce exercită conducerea administrației publice. Miniștrii se află în serviciul președintelui, fiind desemnați și revocați de către acesta. Autoritatea și responsabilitatea finală, precum și încrederea în fața cetățenilor aparține președintelui. În astfel de circumstanțe, nu este de mirare, că și Centrul Guvernului se va afla exclusiv în serviciul președintelui. *Sistemele parlamentare (colegiale)* sunt predominante de executivul colectiv (Cabinetul sau Consiliul de Miniștri). În acest sistem, se aplică principiul responsabilității ministeriale colective, astfel că Centrul Guvernului trebuie să-și bifurce activitatea, astfel încât să acorde asistență funcțională atât Primului-Ministru (biroul Primului-Ministru), cât și Cabinetului. În astfel de sisteme, Centrul Guvernului reprezintă o unitate structurală mai extinsă, la care uneori este atașat și biroul Primului-Ministru (în Regatul Unit, Centrul Guvernului asigură suport Cabinetului, în timp ce biroul Primului-Ministru fiind parte a Centrului Guvernului asistă activitatea Primului-Ministru) [2]. În sistemele de guvernare semiprezidențiale (hibride) executivul sunt de natură bicefală, ceea ce înseamnă că acestea se constituie atât din instituția prezidențială, cât și din cea a Primului-Ministru, fiecare dispunând de propria echipă. Însă atât timp cât Primul-Ministru și Consiliul de Miniștri dispun de competențe pentru administrarea majorității domeniilor guvernamentale și sunt implicați în procesele decizionale aferente, Centrul Guvernului la fel își va focaliza efortul pe activitatea de suport a entităților respective [8].

A doua tipologie, cea funcțională, reprezintă o metodă alternativă de a identifica distincțiile dintre sistemele executive centrale, prin intermediul căreia se analizează funcțiile pe care acestea le exercită.

Aici, diferențele majore sunt redată de particularitățile celor trei modele de executive, cu referință la cel cvasilegislativ, politic și de consiliere.

Modelul cvasilegislativ se caracterizează prin existența unui Cabinet de Miniștri a cărui funcție de bază constă în examinarea și adoptarea proiectelor de acte legislative și normative, precum și a altor proiecte de decizii administrative. În cadrul acestui model, structurile guvernamentale care deservește cabinetele cvasilegislative, vor fi foarte solicitate, întrucât pentru elaborarea proiectelor de acte legislative și normative se necesită un volum mare de documente, analize, studii, cercetări, precum și implicarea diverselor autorități administrative.

La celălalt pol, se află *modelul politic*, unde Cabinetul de Miniștri iese în evidență prin interesul accentuat manifestat față de subiectele de natură politică. Deciziile adoptate de către cabinetul respectiv comportă un caracter mai mult general decât unul specific, celelalte proiecte decizionale de ordin normativ și tehnic fiind discutate în cadrul comitetelor ministeriale. Din aceste considerente, cabinetul politic va solicita mai puține documente, însă activitatea dificilă de elaborare a politicilor în colaborare cu ministerele, de asemenea, va angaja Centrul Guvernului într-o muncă asiduă.

Modelul de consiliere este specific sistemelor prezidențiale, unde ședințele colective ale miniștrilor se desfășoară doar în cazuri strict necesare, în schimb, fiind foarte practicate ședințele bilaterale ale Președintelui cu miniștrii și pentru care Centrul Guvernului va furniza consiliere pe domenii specifice. Așadar, cabinetul de consiliere, fiind limitat în capacitatea de a influența procesul decizional, va solicita un suport minim de la Centrul Guvernului [8, p. 8].

Variatatea rolurilor pe care le poate deține instituția Centrul Guvernului în diver-

se contexte politice decurge și din **a treia tipologie a guvernelor**, care se bazează pe structura și natura acestora. Guvernele unipartid și cele de coaliție se află în centrul acestei tipologii. În cazul unui guvern de coaliție, Centrul Guvernului este angajat în aplanarea conflictelor ce apar în cadrul procesului de elaborare a politicilor și concilierea părților antrenate, iar rolul coaliției este tocmai de a complica acest proces, prin prelungirea și complicarea neconcordanțelor între ministere, menținerea tendinței de a prezenta politicile fără a fi coordonate, diminuarea autorității Primului-Ministru și crearea crizelor publice provocate de diferențele de viziuni politice. Chiar și în cadrul *cabinetelor unipartid*, reconcilierea diverselor abordări de politici nu este simplă, întrucât pot exista divergențe ideologice în cadrul aceluiași partid, diferite interese și poziții instituționale eterogene.

Prin urmare, se reliefează faptul că rolul centrelor guvernelor și funcțiile acestora sunt influențate de regimul politic și forma de guvernământ ale statelor, precum și de modelul și structura executivelor în serviciul cărora se află acestea. Structura Centrului Guvernului, de asemenea, se află în raport de dependență față de forma de guvernare și regimul politic național, astfel că aceasta diferă de la stat la stat. Imperios însă este pentru orice entitate statală, ca structura Centrului Guvernului să reflecte cerințele constituționale și legale naționale, să fie sensibilă la factorii politici mereu versatili și să fie adaptabilă la necesitățile și personalitatea Primului-Ministru. De asemenea, considerăm că structura Centrului Guvernului trebuie să-i asigure acestuia capacitatea instituțională și funcțională necesară proiectării, coordonării și monitorizării tuturor activităților administrative indispensabile exercitării unui act guvernamental eficient și eficace. Or, existența unui Centru al Guvernului cu personal insuficient și cu competențe restrânse nu

aduce plusvaloare actului de guvernare și nici executivului.

Potrivit lui Dumas, Lafuente și Parrado, **Centrul Guvernului dispune de cinci funcții-cheie**, pe care trebuie să le realizeze la cel mai înalt nivel, și anume: coordonarea politică; planificarea strategică; coordonarea sau administrarea sistemului de elaborare a politicilor publice (atât pentru faza de proiectare, cât și pentru cea de implementare); monitorizarea performanței (urmărirea deciziilor guvernamentale și elaborarea rapoartelor); comunicarea rezultatelor și prezentarea asigurărilor de responsabilitate pentru acțiunile Guvernului. Funcția de coordonare este definită de cercetători ca *inima competențelor Centrului Guvernului* [4, p.10], [8, p. 9].

Adițional celor enunțate, Michal Ben-Gera mai propune **încă trei funcții** și anume: consilierea (furnizarea consultanței factorilor decizionali în ceea ce privește documentele de politici înaintate pentru examinare și adoptare); analiza (asigurarea legalității, calității și consistenței politicilor publice, precum și facilitarea consensului la nivelurile profesionale); elaborarea metodologiilor și asigurarea suportului procesului de pregătire a politicilor, precum și furnizarea instruirii necesare ministerelor; furnizarea suportului logistic ședințelor guvernamentale (pregătirea agendei, materialelor documentare, circularelor, înregistrărilor etc.) [9, p. 7].

Pornind de la faptul că **coordonarea** constituie funcția-cheie a centrelor guvernelor, același autor identifică **nouă dimensiuni** pentru aceasta, și anume: pregătirea sesiunilor Guvernului; coordonarea aranjamentelor organizaționale ale Cabinetului și ale comitetelor ministeriale; coordonarea conținutului politicilor propuse de către Cabinet; coordonarea conformității legale; coordonarea procesului de elaborare a programului de guvernare și a priorităților în corelare cu bugetul; coordonarea comunicațiilor; coordonarea

procesului de monitorizare a performanței guvernamentale; coordonarea rapoartelor de colaborare cu forul legislativ; coordonarea priorităților strategice specifice orizontale; administrarea relațiilor cu alte autorități publice, precum și cu instituțiile mass-media [8].

Pe lângă dimensiunile funcției de coordonare de care ar trebui să țină cont șefii centrelor guvernelor, experții OCED recomandă acestora să mai utilizeze și **patru instrumente de bază**, care îi vor ajuta să administreze mai calitativ funcția menționată, și anume [4, p.19]: atenționarea ministerelor și agențiilor despre necesitatea ajustării propunerilor de politici elaborate cu orientările de ansamblu ale Guvernului; asumarea funcției de „gardian al procesului public”, astfel, asigurându-se că toate propunerile elaborate de autoritățile administrative sunt transmise Guvernului pentru examinare doar prin canalele instituționalizate și acestea au respectat procedura și dispun de expertiza și consultanța necesară; rezolvarea conflictelor de politici, prin prezidarea ședințelor interministeriale, atunci când există dezacorduri; informarea șefului Executivului atunci când conflictele nu au fost rezolvate la nivelul inferior, prin urmare, necesitându-se decizia Executivului.

Totuși în contextul activității guvernamentale, coordonarea nu înseamnă exercitarea unui control central și nu se referă la eliminarea autonomiei decizionale ministeriale în procesul de elaborare a politicilor. Coordonarea este un proces interactiv, iar cele mai bune rezultate sunt obținute atunci când acesta reprezintă un efort comun pentru identificarea soluțiilor optime obținute prin deschidere, partajarea informației și cooperare, dar nu prin aplicarea autorității și controlului [9, p. 2].

Totuși funcția de bază a Centrului Guvernului este de a asigura buna desfășurare a activității Guvernului și de a coordona toate procesele funcționale și deciziona-

le ce se derulează în jurul și în interiorul acestuia. Coordonarea înseamnă a face ca diverse lucruri, activități și procese să funcționeze eficace ca un tot întreg, a administra dependențele dintre activități și interdependențele dintre actori, precum și a omogeniza diversele elemente într-o singură operație integrată și armonioasă [9, p. 2]. Gradul de acceptanță de către ministere a rolului legitim al Centrului Guvernului în procesul de pregătire și elaborare a politicilor reprezintă primul factor ce poate influența capacitatea acestuia vizavi de coordonarea procesului respectiv. Acesta însă este direct proporțional cu nivelul de autoritate a Primului-Ministru în conducerea proceselor de pregătire și coordonare a politicilor. Un alt factor ce poate afecta sau consolida abilitatea Centrului Guvernului de a coordona procesele de pregătire a politicilor este reprezentat de existența sau lipsa unor mecanisme eficiente de soluționare a conflictelor interministeriale, rezultate din procesele de pregătire și coordonare a proiectelor decizionale [8, p. 5]. Tot așa și capacitatea Centrului Guvernului de a monitoriza performanța ministerială și de a interveni când rezultatele obținute nu sunt cele așteptate, se află în dependență de autoritatea pe care o exercită șeful Executivului asupra membrilor Cabinetului, precum și de autoritatea ce este delegată Centrului [4, p. 22].

3. În concluzie, putem releva faptul că existența unui Centru Guvernamental în sensul extins al conceptului în cadrul autorității executive și funcționarea conformă a acestuia constituie garanția și siguranța pentru exercitarea unitară și calitativă a actului guvernamental. Doar prin prezența unui coordonator activ, bine pregătit și cu o viziune largă asupra actului public autoritățile executive pot să-și extindă șansele vizavi de implementarea exhaustivă și exactă a programului de guvernare, rezultat din cerințele și așteptările cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
2. House of Lords. The Cabinet Office and the Centre of Government. Report with Evidence. Select Committee on the Constitution, 4th Report of Session 2009-2010, London, 150 p.
3. DAHLSTROM C., PETERS G., PIERRE J. Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies. Toronto: University of Toronto Press, 2011, 288 p.
4. ALESSANDRO M., LAFUENTE M., SANTISO C. The Role of the Center of Government. A literature Review. Inter-American Development Bank, 2013, 67 p.
5. HADDAD C., KLOUCHE M., HENEINE Y. 2010. Center of Government. The Engine of Modern Public Institutions. New York: Booz & Company, 2010, 28 p.
6. BESCHEL R., MANNING N. 2000. Central Mechanisms for Policy Formulation and Coordination. In Schiavo-Campo S., Sundaram P. To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. Manila: Asian Development Bank, 2000, p. 79-100.
7. MICHAL Ben-Gera. Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries. SIGMA PAPER No. 35, 2004, 43 p.
8. JAMES S., BEN-GERA M. A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. Public Governance Committee. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2004, 24 p.
9. MICHAL Ben-Gera. Coordination at the centre of government for better policy making. Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro 26-27 March 2009. [accesat 4 decembrie 2016]. Disponibil: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/42742582.pdf>;
10. Governments for the Future. Ministry of finance Finland. Report November 2013. [accesat 4 decembrie 2016]. Disponibil: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf

Prezentat: 28 februarie 2017.

E-mail: oleg.solomon@army.md

Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova

The contradictions of administrative-territorial reform in the Republic of Moldova

CZU 35.071.55 (478)

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, it is accentuated the importance of administrative-territorial reform in the general context of public administration reform. The administrative-territorial reform is the most important change in a society. Understanding and knowing the contradictions of administrative-territorial reform helps us to determine the appropriate model and structure for Moldovan administrative-territorial organisation.

Keywords: administrative-territorial reform, public administration reform, challenges, changes, contradictions, decentralization.

REZUMAT

În acest articol este accentuată importanța reformei administrativ-teritoriale în contextul general al reformei administrației publice. Reforma administrativ-teritorială este cea mai semnificativă și importantă schimbare într-o societate. Înțelegerea și cunoașterea contradicțiilor reformei administrativ-teritoriale ne ajută să alegem modelul și structura adecvate pentru Republica Moldova a organizării administrativ-teritoriale.

Cuvinte-cheie: reforma administrativ-teritorială, reforma administrației publice, provocări, schimbări, contradicții, descentralizare.

Astăzi societatea recunoaște, că reforma administrativ-teritorială reprezintă elementul necesar și esențial al agendei de reforme din Republica Moldova. În același timp, această reformă, pornind și de la experiențele anterioare din istoria noastră ca stat independent, este și cea mai sensibilă, atât pentru clasa politică, cât și pentru populația de rând. Contradicțiile politice și geopolitice, aprecierile contradictorii ale experienței istorice ce țin de delimitarea administrativ-teritorială, mentalitatea sovietică, legată de sistemul sovietic de ad-

ministrare, bazat pe fărâmițarea excesivă a teritoriului, problemele legate de rolul și poziția minorităților naționale, tendințele separatiste – sunt doar câțiva factori importanți în calea reformei.

Reforma administrativ-teritorială este cea mai semnificativă și importantă schimbare într-o societate. Desfășurarea acesteia presupune, în primul rând, pregătirea temeinică și fundamentală a tuturor elementelor constituante, precum și pregătirea terenului în vederea implementării sale. Trebuie să recunoaștem, că societatea

nu este astăzi pregătită să accepte această reformă, indiferent de forma și scenariul, pe care am miza. Am în vedere, în primul rând, percepția negativă care există în memoria noastră colectivă despre reforma administrativ-teritorială din anii 1998-1999, care are la bază câteva elemente esențiale:

- reforma administrativ-teritorială din 1998-1999 nu a fost implementată până la capăt. Administrația publică centrală nu a reușit să investească noile autorități cu suficientă capacitate administrativă. La rândul lor, noile structuri administrativ-teritoriale nu au reușit să convingă cetățenii, că rezolvarea problemelor cu care se confruntă se face nu la Chișinău, dar în fiecare centru județean sau primărie locală;

- rezistența autorităților locale, care s-au pomenit a fi „deranjate” în raport cu „confortul” administrativ existent și complicitatea lor cu partidele, preponderent de stânga, pe care le-au susținut în alegerile parlamentare ordinare și care, mai apoi, au deturnat reforma administrativ-teritorială;

- politizarea excesivă și exploatarea reușită și cu succes a sloganului „apropierea puterii de popor”, dar și a derapajelor în implementarea reformei de către partidele de stânga;

- lipsa de informare și pregătire a „terenului” pentru implementarea reformei. Cetățenii nu au fost ajutați în procesul de conștientizare a beneficiilor pe termen mediu și lung ale reformei.

Acestea, de fapt, sunt doar câteva lecții, care necesită a fi învățate, dacă, bineînțeles, ne dorim să avem o reformă de succes, cu impact major și maximă eficiență în raport cu administrarea treburilor publice și asigurarea cetățenilor cu servicii publice calitative.

Reforma administrativ-teritorială este un element, parte integrantă a reformei administrației publice din Republica Moldova. În același timp, realizarea reformei administrativ-teritoriale reprezintă una

din condițiile pentru desfășurarea reformelor în alte domenii. Interconexiunea domeniilor administrative sugerează o abordare sistemică și integrată a reformei administrației publice. Cu alte cuvinte, succesul general al reformei administrației publice depinde, în mare măsură, de cum va arăta sistemul administrativ-teritorial și cum va fi el corelat cu restul elementelor - părți componente ale sistemului administrativ. Contradicția de bază a reformei administrației publice în Republica Moldova este lipsa de viziune, lipsa de concentrare administrativă și instituțională pe elementul său esențial - reforma administrativ-teritorială. Toate acțiunile de reformare, prevăzute în Strategia de Reformă a Administrației Publice 2016-2020 [1], la capitolul administrația publică locală, riscă să fie compromise dacă ele nu vor fi concepute și integrate de la bun început într-un model clar, bine definit și calculat, elaborat și consultat cu toate părțile interesate și implicate ale societății. Putem revizui sistemul actual instituțional-juridic de transmitere sau delegare a competențelor, elabora politici sectoriale în domeniile pasibile descentralizării, putem încerca să consolidăm capacitățile instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice centrale și locale, dar dacă sistemul administrativ-teritorial actual nu va fi reformat, toate acțiunile noastre vor fi zadarnice. Sămânța sănătoasă va fi aruncată într-un sol nefertil și aici nu trebuie să uităm de costurile reformei, care nu pot fi neglijate.

Reforma administrativ-teritorială poate fi inițiată și ulterior implementată în condițiile existenței unui cadru juridic adecvat și propice pentru reformă. Această, pe lângă acțiunile concrete pe dimensiunea guvernamentală și parlamentară de modificare și amendare a cadrului legislativ-normativ actual, presupune și existența voinței politice corespunzătoare. În același timp, reforma trebuie explicată, consultată și conștientizată. Pornind de la nivelul

extrem de redus al încrederii cetățenilor în guvernare, este posibilă repetarea scenariului cu deturnarea reformei administrativ-teritoriale din anii 1998-1999, când, odată cu venirea Partidului Comuniștilor la guvernare, a fost adoptată la 27 decembrie 2001 noua lege privind organizarea administrativ-teritorială, prin care s-a revenit la sistemul administrativ de 32 de raioane și la majorarea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul unu.

Fragmentarea teritorială este, de obicei, invocată ca una din barierele principale pentru descentralizarea adecvată în prestarea serviciilor publice. Totuși există puține studii comparative care ar putea fi utilizate pentru a demonstra necesitatea consolidării teritoriale la nivelurile inferior și superior ale autorităților locale, în principal, din cauza datelor foarte limitate și a comparabilității mici dintre țări (2). Re-iterez această afirmație existentă în Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, realizat de către Centrul analitic independent „Expert-Grup”, în anul 2010, din câteva considerente:

- pornind de la necesitatea unei abordări profund profesionale, sensibilității subiectului și importanța majoră pentru viitorul Republicii Moldova a reformei administrativ-teritoriale, din 2010 până în prezent nu s-au efectuat cercetări profunde pe această temă. Deci necesitatea unei abordări ca atare este evidentă;

- realizarea și implementarea reformei administrativ-teritoriale trebuie să fie fundamentată pe date veridice și actualizate privind numărul și distribuția teritorială a populației, structurii sale demografice și socioeconomice. Acestea pot fi obținute în cadrul unui Recensământ și depind, în mare măsură, de întrebările incluse în chestionarele de recensământ, care pot fi diferite de la un stat la altul în funcție de informația care necesită a fi obținută în cadrul recensământului. Avem noi aceste

date, sunt răspunsurile la întrebările incluse în chestionarele de la ultimul recensământ exhaustive și suficiente pentru realizarea scopului nostru – sunt întrebări la care trebuie încă să obținem răspunsuri. Veridicitatea acestor date și modul în care ele au fost colectate și cum au fost prelucrate – este o altă întrebare, răspunsul la care ar putea crea dificultăți.

Unul dintre principalii factori care ar influența determinant conținutul reformei administrativ-teritoriale este factorul etnic. Localitățile, care ar putea fi comasate, ar putea avea populații de etnii diferite, fapt ce ar putea complica adoptarea unor decizii agreeate și consultate. Același lucru se referă și la unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II. Contextul geografic este și el un factor, care trebuie luat în considerație, ori depășirea „barierelor” geografice necesită investiții suplimentare pentru crearea infrastructurii corespunzătoare.

Problema nerezolvată a diferendului transnistrean, autonomia găgăuză sunt doi factori importanți, care urmează a fi luați în calcul pentru a susține unitatea statului și a asigura dezvoltarea uniformă și echilibrată a țării. Poate fi reforma administrativ-teritorială o cale spre soluționarea acestor probleme, este o întrebare de care, cel puțin, trebuie să se țină cont.

Reforma administrativ-teritorială trebuie corelată cu intențiile de modificare a sistemului electoral, ori circumscripțiile electorale trebuie să aibă conturate clar hotarele administrative. Forma și conținutul final al noului Cod electoral vor răspunde într-o manieră determinantă la întrebarea, cum vor reforma autoritățile sistemul administrativ-teritorial și care sunt intențiile adevărate în raport cu această reformă importantă.

Contradicția de bază a reformei administrativ-teritoriale se rezumă prin răspunsul la întrebarea: cum poate fi reformat sistemul administrativ-teritorial din Republica Moldova – prin adoptarea unor mo-

dele benevole și stimulative de cooperare sau prin implementarea unui sistem administrativ-teritorial diferit cu elemente de aplicare obligatorie și într-un termen forțat? Indiferent de răspuns, necesitatea reformei administrativ-teritoriale este evidentă. În primul rând, datorită legăturii strânse dintre fragmentarea administrativ-teritorială și principalele provocări și probleme cu care se confruntă autoritățile administrației publice atât la nivel local, cât și central. Eficiența economică scăzută, generată de capacitatea fiscală limitată și cheltuielile administrative ridicate, dezechilibrele fiscale, gradul scăzut de prezență, modernizare și dezvoltare a serviciilor locale primordiale, capacitățile administrative și instituționale inadecvate, situația catastrofală demografică, având la bază exodul masiv al populației active, reprezintă rezultatul și concluziile unei analize generale și superficiale. Menționez aceasta, deoarece analiza experienței altor țări ne sugerează, că nu există un panaceu, general recunoscut pentru aceste probleme, după cum nu există o dimensiune optimă a unităților administrativ-teritoriale sau o structură și ierarhie administrativă cu o aplicare universală. Este necesară identificarea unui model și a unei structuri optime a administrației publice locale, dar și centrale, care să corespundă specificului și particularităților noastre naționale, în baza analizei experiențelor avansate, probate și eficiente a altor țări, cu concursul experților naționali și internaționali, ale reprezentanților societății civile și ai administrației publice locale și centrale. Indiferent de modelul și structura administrativ-teritorială promovată, trebuie să înțelegem, că dimensiunea optimă a

autorităților publice de nivelul II depinde de felul în care vor fi comasate, amalgamate autoritățile publice de nivelul I. Cu alte cuvinte, legătura, în sensul redimensionării lor, este directă. Amalgamarea nivelului I conduce, implicit, la mărirea dimensiunilor administrativ-teritoriale ale nivelului II.

Toate reformele sunt în esență procese politice interne, rezultate ale unor negocieri politice și sociale. În cazul nostru, autoritățile statului au beneficiat și beneficiază de o consistentă expertiză internațională, care, în dependență de anumite circumstanțe, ar putea influența direcția și caracterul reformelor. Și asta depinde de calitatea și pregătirea individuală a experților, pe de o parte, dar și de politicile promovate de către instituțiile finanțatoare. Alegerea modelului de reformă, care va fi promovat, va fi o decizie oricum politică, însă este important de făcut pasul corect. Nu trebuie să considerăm reforma un proces, care are delimitări clare în raport cu începutul și sfârșitul său. Reforma este un proces continuu, care are un început și niciodată - un sfârșit, ori provocările și dinamica dezvoltării unei societăți creează mereu premise noi de schimbare, modernizare și dezvoltare.

Majoritatea țărilor UE cu dimensiuni și populații similare cu cele ale Republicii Moldova au adoptat sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel. Experiența altor state din UE ne oferă modele, care necesită a fi studiate și analizate. Un lucru este cert: reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova trebuie să fie ghidată de o logică economică și de principiile delimitării geografice și nici într-un caz - de aranjamente politice și calcule electorale.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264.
2. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova. Centrul analitic independent „Expert-Grup”.

3. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.

4. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442 din 18.07.2014.

5. Strategia națională de descentralizare. Disponibil: lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1

Prezentat: 30 mai 2017.

E-mail: serpalihovici@yahoo.com

Funcția de *Secretar de Stat* în Republica Moldova: prezent și perspective

The *State Secretary* function in the Republic of Moldova: Present and Perspectives

CZU 35.084.6 (478)

Tamara GHEORGHÎȚA,
doctor în științe administrative,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article is reflected a brief study of the current situation regarding the State Secretary function in the ministries of the Republic of Moldova through several aspects: establishment of the State Secretary function and its attributions; recruitment, selection and appointment; evaluation of professional performance; development of professional capacities; remuneration; mobility and management of the respective category of civil servants. The article also contains proposals on strengthening the role of the State Secretary and the impact of his work.

Keywords: *civil service, civil servant, state secretary, recruitment, selection, appointment, performance evaluation, capacity development, remuneration, management.*

REZUMAT

În acest articol este reflectat un studiu succint cu referire la situația actuală privind funcția de secretar de stat în ministerele din Republica Moldova prin prisma mai multor aspecte: instituirea funcției de secretar de stat și atribuțiile acesteia; recrutarea, selectarea și numirea în funcție; evaluarea performanțelor profesionale, dezvoltarea capacităților profesionale, remunerarea, mobilitatea și managementul categoriei respective de funcționari publici. De asemenea, articolul conține propuneri cu privire la fortificarea rolului secretarului de stat și a impactului activității acestuia.

Cuvinte-cheie: *serviciu public, funcționar public, secretar de stat, recrutare, selectare, numire în funcție, evaluarea performanțelor, dezvoltarea capacităților, remunerare, management.*

Instituirea funcției de secretar de stat și atribuțiile acesteia. În serviciul public din Republica Moldova funcțiile publice se clasifică în trei categorii: funcții publice de conducere de nivel superior, de conducere și de execuție [3]. Funcția de secretar de stat se încadrează în categoria funcțiilor publice de conducere de nivel superior și este instituită în toate ministerele. Atribuțiile acestei funcții se regăsesc în Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația

publică centrală de specialitate [4]. Astfel, conform prevederilor art. 13 din legea menționată, secretarul de stat asistă ministrul în activitatea de conducere a ministerului prin asigurarea realizării legăturilor funcționale dintre ministru și corpul de funcționari publici, precum și dintre subdiviziunile interne ale aparatului central al ministerului; asigură elaborarea calitativă a programelor și planurilor ministerului; elaborează și propune căile de realizare a

obiectivelor și direcțiilor strategice de activitate a ministerului; urmărește executarea actelor legislative și normative care au fost inițiate de minister; asigură elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, este responsabil de calitatea lor sub aspectul respectării cerințelor legale privind elaborarea, fundamentarea, avizarea, consultarea publică, expertiza și definitivarea acestora etc. Prevederile art. 30 al aceleiași legi stipulează că ministrul poate delega secretarului de stat competența de coordonare a activității unor subdiviziuni interne autonome: subdiviziunea analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, subdiviziunea integrare europeană, subdiviziunea juridică, subdiviziunea resurse umane, subdiviziunea audit intern, subdiviziunea informare și comunicare cu mass-media, subdiviziunea financiară, alte subdiviziuni interne.

În temeiul prevederilor cadrului normativ din domeniul de referință, Cancelaria de Stat a elaborat o fișă de post-model pentru funcția de secretar de stat, care a fost distribuită în toate ministerele, fiind accesibilă pe site-ul <http://cancelaria.gov.md> [2].

Cu toate că în Legea privind administrația publică centrală de specialitate sunt expuse atribuțiile factorilor implicați în activitatea de conducere a unui minister (ministru, viceministru, secretar de stat), la etapa actuală în acest domeniu nu există o abordare unică în toate ministerele.

Recrutarea, selectarea și numirea în funcție. Spre deosebire de alte funcții publice, funcția de secretar de stat poate fi ocupată doar prin concurs [3]. Pentru a ocupa funcția de secretar de stat, pe lângă condițiile generale pe care trebuie să le respecte, persoana mai trebuie să aibă, cel puțin, 5 ani vechime în specialitatea/profilul funcției publice respective și să aibă experiență managerială de, cel puțin, 2 ani.

Concursul pentru ocuparea funcției de

secretar de stat este realizat de o comisie permanentă, formată din 7 membri-specialiști notorii în administrația publică, desemnați de Guvern. În acest scop, Guvernul a constituit Comisia pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior [1]. Procedura propriu-zisă a concursului se organizează și se desfășoară în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs, include proba scrisă și interviul [10].

Conducătorul autorității publice (ministru) propune Guvernului numirea în funcție a candidatului care a promovat concursul. În cazul în care concursul a fost promovat de mai mulți candidați, ministrul, în urma unui interviu suplimentar cu aceștia, propune Guvernului numirea în funcție a unuia dintre ei.

Numirea în funcție a secretarului de stat, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu se fac, în condițiile legii, de către Guvern.

Secretarului de stat nu i se stabilește perioadă de probă, chiar dacă anterior nu a exercitat o funcție publică.

Pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior, din care fac parte și secretarii de stat, se stabilesc următoarele grade de calificare:

- a) consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I;
- b) consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a II-a;
- c) consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a III-a.

La numirea în funcție a secretarului de stat, acestuia i se conferă gradul de calificare consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a III-a, dacă anterior persoana în cauză nu a deținut grad de calificare pentru această categorie de funcționari.

La sfârșitul anului 2016, în serviciul public din Republica Moldova activau 12 secretari de stat.

Evaluarea performanțelor profesionale. Evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici reprezintă procedura de personal prin care se determină nivelul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate și nivelul de manifestare a criteriilor de evaluare în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională. Această procedură se realizează în conformitate cu prevederile legale și ale Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public [3, 9]. Procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior, inclusiv a secretarului de stat, are un anumit specific, și anume: aceasta este realizată de către o comisie de evaluare, ai căror membri se numesc de Primul-Ministru (comisia de evaluare a funcționarilor publici de conducere de nivel superior pentru anul 2016 a fost creată prin Dispoziția nr. 159-d din 14 decembrie 2016).

Procedura de evaluare a funcționarului public de conducere de nivel superior, inclusiv a secretarului de stat, se realizează în câteva etape: întocmirea raportului de activitate de către funcționarul public de conducere de nivel superior; întocmirea raportului de evaluare de către conducătorul funcționarului public de conducere de nivel superior; realizarea interviului de evaluare, după caz; completarea fișei de evaluare de către comisia de evaluare. Un exemplar al fișei de evaluare se trimite obligatoriu ministrului, iar altul se păstrează în dosarul personal al funcționarului public evaluat.

Dezvoltarea capacităților/competențelor profesionale. Procesul de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea

eficientă a atribuțiilor funcției.

Conform Progamului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 [7], una dintre direcțiile prioritare de instruire pentru următorii cinci ani se axează pe consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, comunicare, managementul schimbării/resurselor umane/conflictelor/proiectelor etc.), iar în grupurile prioritare pentru instruire se regăsesc funcționarii publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretarii de stat.

Funcționarii publici de conducere de nivel superior realizează managementul nivelului superior în autoritățile publice. Pornind de la acest rol important, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [13], precum și Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [6], la componenta „Serviciul public și managementul resurselor umane”, obiectivul specific 2 „Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane”, conțin acțiuni privind fortificarea corpului de funcționari publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretari de stat, printre care se regăsește și instruirea acestora.

În contextul celor expuse, se consemnează că în vederea consolidării capacităților secretarilor de stat a contribuit semnificativ proiectul Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene” [8], care a avut o componentă ce viza direct acest domeniu. Astfel, secretarii de stat au beneficiat de sporirea capacităților privind domeniile lor de competență și responsabilitate prin participarea în perioada iulie 2016 – martie 2017 la un program de instruire cu o durată de 64 de ore. În cadrul atelierelor de instruire au fost

puse în discuție următoarele subiecte: managementul resurselor umane, mecanismele de coordonare, planificarea strategică, luarea deciziilor, etica și integritatea funcționarului public, sistemul de control public intern, abordarea bazată pe drepturile omului: politicile gender și nondiscriminare, instrumentele de e-guvernare în administrația publică. Un rol deosebit în dezvoltarea corpului de funcționari de nivel superior a avut vizita de studiu a secretarilor de stat în Lituania și Letonia, unde aceștia au avut posibilitatea să cunoască activitatea secretarilor de stat din aceste țări. Astfel, aceștia au participat la ședințele săptămânale ale secretarilor de stat și au luat cunoștință de implementarea acestui mecanism. De asemenea, secretarii de stat au avut întrevederi cu omologii lor și s-au familiarizat cu rolul și specificul activității acestora. Totodată, pe parcursul vizitei de studiu a fost împărtășită experiența țărilor baltice cu referire la reforma administrației publice, optimizarea structurii administrației publice/autorităților publice și rolul definitoriu al secretarului de stat în aceste procese.

În contextul celor expuse, se reliefează faptul că, actualmente, nu există un program de instruire destinat expres acestei categorii de funcționari publici.

Remunerarea. Salarizarea secretarului de stat se realizează în conformitate cu prevederile Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22 martie 2012 [5] și a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Privind salarizarea funcționarilor publici nr. 331 din 28 mai 2012 [12]. Pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior au fost stabilite 3 grade de salarizare (21-23) a câte 5 trepte de salarizare pentru fiecare grad. Salariul total al unui secretar de stat este constituit din: salariul de funcție, spor pentru grad de calificare și plăți de stimulare. Pentru funcția de secretar de stat s-a stabilit gradul de salarizare 22. Totodată, pentru

păstrarea secretului de stat în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercițiul funcției, gradul de salarizare menționat se majorează cu un grad. Astfel, mărimea salariului de funcție a unui secretar de stat se încadrează în diapazonul 7400 – 10140 lei, în funcție de treapta de salarizare deținută și accesul la secretul de stat.

Mobilitatea. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [3] conține reglementări cu privire la mobilitatea secretarului de stat prin posibilitatea transferului în interes de serviciu a funcționarilor publici de conducere de nivel superior, inclusiv a secretarului de stat (art. 50). Prevederile respective reglementează situațiile în care poate fi realizat acest transfer, garanțiile oferite în această perioadă, precum și aplicarea în timp a acestei proceduri. Refuzul neîntemeiat al transferului în interesul serviciului are ca efect eliberarea din funcția publică.

Deși cadrul legal în vigoare admite mobilitatea funcționarilor publici de conducere de nivel superior, inclusiv a secretarului de stat prin reglementarea transferului, procedura în cauză încă nu a fost aplicată în practică.

Managementul sistemului/categoriei respective de funcționari publici. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici ține de competența Guvernului [3], care a delegat această competență Cancelariei de Stat. Atribuțiile Cancelariei de Stat sunt expuse în Regulamentul privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat [11]. Printre acestea regăsim că Cancelaria de Stat asigură coordonarea și monitorizarea activităților în cadrul reformei administrației publice centrale, precum și asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane.

Cu referire la categoria funcționarilor publici de conducere de nivel superior, in-

clusiv a secretarului de stat, Cancelaria de Stat, în calitate de beneficiar al proiectului Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”, a gestionat realizarea acestuia, respectiv, a componentei care viza sporirea capacităților secretarilor de stat, organizând activitățile de instruire planificate, creând și dezvoltând rețeaua secretarilor de stat.

Cancelaria de Stat are implicații în realizarea procedurilor de recrutare și selectare a candidaților la funcția de secretar de stat, de evaluare a performanțelor profesionale ale secretarilor de stat.

Astfel, Cancelaria de Stat asigură, la solicitarea președintelui Comisiei pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior, publicarea, în modul stabilit, a anunțului și a informației cu privire la condițiile de desfășurare a concursului; asigură activitatea comisiei cu birou, echipament tehnic, mijloace de comunicare, materiale necesare și consumabile. De asemenea, secretarul Comisiei respective este un funcționar al subdiviziunii resurse umane a Cancelariei de Stat.

Cu referire la evaluarea funcționarilor publici de conducere de nivel superior, inclusiv a secretarilor de stat, menționăm că în calitate de membri ai comisiei de evaluare a funcționarilor respectivi sunt desemnați angajați ai Cancelariei de Stat, iar secretariatul comisiei în cauză este asigurat de subdiviziunea resurse umane a Cancelariei de Stat.

Fortificarea rolului secretarului de stat și a impactului activității acestuia. Serviciul public superior este un sistem de personal nonpolitic care deține funcții înalte de management în serviciul public național. Pentru politicieni este important de a implementa schimbările inițiate de ei și de a justifica încrederea alegătorilor. În mare parte, funcționarii publici de con-

ducere de nivel superior determină succesul unei politici. Dacă între politicieni și funcționarii publici nu va exista compatibilitate și încredere reciprocă, va fi dificil de a realiza obiectivele. Funcționarii publici de conducere de nivel superior pot fi motorul schimbărilor în serviciul public sau, dimpotrivă, ar putea să le stagneze. Funcționarii publici de conducere de nivel superior trebuie să asigure echilibrul între implementarea politicilor și evaluarea la nivel de expert a situației, pentru a asigura realizarea, consecvența și continuitatea reformelor. Ei trebuie să asigure echilibrul între acțiunile și rezultatele strategice pe termen lung. Scopul pentru ei – să asigure un management mai bun, servicii mai bune pentru societate, astfel ar trebui să asigure un echilibru între independența conducătorului-manager al unei autorități publice, profesionalismul și responsabilitatea acestuia și capacitatea de a răspunde și de a reacționa la cerințele politicienilor. De asemenea, ei trebuie să asigure schimbări pozitive în domeniul resurselor umane, financiare, administrative, păstrării memoriei instituționale. Ei trebuie să fie depolitiizați în cazul în care obiectivele activităților întreprinse nu au legătură cu elaborarea politicilor. Persoana care este doar un expert în acest domeniu nu poate activa în funcție de conducător de nivel superior, deoarece aceasta nu înseamnă că el este și un bun manager sau lider. El trebuie să fie un lider bun și să posede abilități manageriale, ceea ce determină capacitatea de a iniția schimbările necesare, de a contribui la obținerea unui consens, de a pune în aplicare deciziile, asigurând, în același timp, realizarea eficientă a activităților de zi cu zi.

În cazul Republicii Moldova, unele elemente speciale pentru serviciul public superior (funcționarii publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretarul de stat) au fost introduse, după cum s-a relatat anterior, precum ar fi: procesul de se-

lectare și numire în funcție, de evaluare a performanțelor, de dezvoltare a capacităților etc. Însă, în scopul sporirii impactului activității acestora, acest domeniu urmează a fi fortificat. În acest context, cu referire la rolul secretarului de stat, propunem următoarele acțiuni:

- revizuirea cadrului legislativ și normativ privind stabilirea mai clară a atribuțiilor și responsabilităților secretarului de stat;

- delimitarea competențelor între funcțiile politice (viceministru) și funcțiile publice de conducere de nivel superior (secretar de stat), în cazul în care funcția de viceministru va rămâne în sistemul administrației publice, și anume: viceministrul este un membru politic din echipa ministrului care va activa în funcția sa pe durata mandatului ministrului și va fi responsabil pentru asistarea ministrului în formularea și implementarea cadrului de politici din domeniul respectiv, pe când secretarul de stat – în calitate de conducător al administrației ministerului – va fi responsabil de managementul resurselor umane, financiare și administrative din cadrul ministerului pentru asigurarea unor servicii calitative atât pentru ministru cât și pentru echipa sa politică;

- delegarea secretarului de stat a competenței de gestionare a resurselor (începând cu resursele umane: prezentarea propunerilor privind structura ministerului; organizarea și coordonarea implementării procedurilor de personal; motivarea/stimularea personalului, aplicarea sancțiunilor disciplinare; gestionarea raporturilor de serviciu/muncă – inițiere, modificare, suspendare, încetare);

- delegarea responsabilității de luare a deciziilor în domeniile de competență, inclusiv alocarea/oferirea dreptului la semnătură;

- depolitizarea categoriei respective de funcționari publici;

- identificarea în mod obligatoriu a capacităților manageriale ale candidaților

la funcția de secretar de stat;

- sporirea obiectivității la evaluarea performanțelor – punerea accentului pe rezultate/performanță;

- sporirea capacităților/competenței profesionale ale secretarilor de stat prin activități de dezvoltare profesională în grup și individuale (proiecte/programe speciale pentru conducători de nivel superior);

- acordarea secretarului de stat a dreptului de utilizator și promotor al SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” în scopul fortificării aplicabilității bazei de date respective pentru îmbunătățirea procesului de gestionare a resurselor umane;

- introducerea practicii privind organizarea ședințelor periodice (săptămânale) a secretarilor de stat premergătoare ședințelor Guvernului cu referire la coordonarea proiectelor de acte legislative și normative propuse pentru aprobare Guvernului în scopul facilitării realizării de către secretarul de stat a competenței respective stabilite prin lege;

- îmbunătățirea procesului de coordonare/gestionare a categoriei de funcționari publici de conducere de nivel superior, respectiv a secretarilor de stat prin definirea clară a rolului Cancelariei de Stat în managementul acestei categorii, stabilirea în competența acestora a unor atribuții și responsabilități concrete în acest sens;

- examinarea oportunității introducerii în viitor a unui termen fix (4-5 ani) pentru exercitarea funcțiilor publice de conducere de nivel superior, inclusiv de secretar de stat, care să nu fie corelat cu mandatul Guvernului, maximum – 2 mandate în același minister, cu stabilirea unor garanții suplimentare pentru pierderea stabilității din cauza introducerii unor termene fixe (de exemplu, majorarea salariilor); încurajarea mobilității categoriei respective de funcționari.

Concluzionăm că dezvoltarea sistemului serviciului public superior (funcționarii

publici de conducere de nivel superior, inclusiv secretarul de stat) ar contribui la crearea elitei de conducere prin intermediul unor funcționari publici cu competențe necesare de leadership, conștienți de diferite aspecte ale activităților guvernamentale, capabili să gestioneze eficient subdiviziunile din cadrul ministerelor și altor au-

torități administrative centrale, obținând rezultate performante în conformitate cu viziunea strategică a autorităților publice și cu prioritățile guvernamentale. De asemenea, ar fi asigurată continuitatea reformelor inițiate de către autoritățile publice, indiferent de remanierele guvernamentale care pot avea loc.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor publice de conducere de nivel superior. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.154 din 28.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2014, nr. 53-59/169.
2. Fișa postului-model: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/1765299_md_fisa_post_secr.pdf (vizitat la 25.04.2017).
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
4. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.08.2012, nr.160-164/537.
5. Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2012, nr. 63/213.
6. Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2016, nr. 459-471/1452.
7. Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.08.2016, nr. 265-276/1053.
8. Proiectul Twinning: <http://twinning.cancelaria.gov.md/ro> (vizitat la 15.03.2017).
9. Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 697 din 05.08.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.08.2010, nr.145-147/780.
10. Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 (anexa nr.1). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009, nr. 55-56/249.
11. Regulamentul privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 06.11.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.11.2009, nr. 162/724.
12. Salarizarea funcționarilor publici. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 331 din 28.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.06.2012, nr. 104-108/371.
13. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 27.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264/1033.

Prezentat: 10 mai 2017.

E-mail: gheorghita.tamara@gmail.com

Dinamica procesului de planificare în administrația publică locală (diagrama SIPOC și HP)

Dynamics of the planning process in the local public administration (SIPOC diagram and PM)

CZU 005.4:352(478)

Tatiana SAVCA,
lector superior universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The SIPOC method makes it possible to highlight the mandatory elements of a process. In the paper was draw the SIPOC diagram and process map for the planning process in the local public administration. The article will help public authorities understand the overall picture of the planning process, the interdependencies between subprocesses and will contribute to the qualitative development of strategic plans in local public administration.

Keywords: local public administration, process, management, methods, planning.

REZUMAT

Metoda SIPOC permite evidențierea elementelor obligatorii ale unui proces. În lucrare este elaborată diagrama SIPOC și Harta procesului de planificare în administrația publică locală. Articolul va ajuta autoritățile publice să înțeleagă imaginea de ansamblu asupra procesului de planificare, interdependențele dintre subprocese și va contribui la elaborarea calitativă a planurilor strategice în administrația publică.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, proces, management, metode, planificare.

Reforma administrației publice, lansată în Republica Moldova (RM) în 2016, impune condiții expres administrației publice locale [8] și solicită acesteia să consolideze încrederea societății; să organizeze servicii publice integrate, oportune și de calitate; să furnizeze serviciile corespunzătoare necesităților individuale ale persoanelor, inclusiv ale persoanelor cu dizabilități; să fie deschisă și receptivă la soluții inovatoare; să gestioneze fondurile publice în mod eficient.

Implementarea Obiectivului general al reformei administrației publice, ce prevede crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespun-

dere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice, necesită o cercetare științifică profundă a proceselor interne instituționale ce se desfășoară în administrația publică.

Conform Obiectivului specific 4 al Planului de acțiuni al Guvernului pe anii 2016-2018, „Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietate a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrare a bugetului, de servire a interesului cetățenilor și mediului de afaceri”, se planifică uniformizarea și simplificarea proceselor administrative în cadrul autorităților și

instituțiilor publice (acțiunea 11). [9]

În acest context, înainte de a lua unele decizii cu privire la propunerile de uniformizare și simplificare a proceselor administrative, se impune necesitatea evaluării modelului existent de activitate a administrației publice.

De ce trebuie cercetate procesele din administrația publică locală?

Argumentul 1. Activitatea în cadrul instituțiilor APL reprezintă realizarea unor consecutivități de procese. În pofida faptului că organizarea și funcționarea administrației publice locale este reglementată de un cadru legal unic, ce determină domeniile de competență și atribuțiile acestora, autoritățile APL diferă una de alta (prin modalitatea de activitate, rezultatele activității, instrumentele folosite în rezolvarea problemelor comunitare și instituționale, modelele de luare a deciziilor, instrumentele de management).

Argumentul 2. Eficiența instituțiilor administrative depinde de calitatea proceselor executate în interiorul instituției. De aici, îmbunătățirile trebuie să fie focusate pe capacitatea factorilor implicați în aceste procese, care realizează acțiunile principale întru atingerea obiectivelor autorităților administrației publice locale.

Argumentul 3. Măsurările proceselor, rezultatelor produse în cadrul executării proceselor vorbesc de calitatea muncii în instituțiile publice și de performanța realizată. Una dintre sarcinile leadership-ului administrației publice locale este îmbunătățirea proceselor executate la diferite niveluri manageriale în cadrul instituției publice.

Deci numai cercetarea elementelor, caracteristicilor, consecutivităților și dependențelor dintre procese va permite o schimbare a administrației publice locale la un nivel calitativ nou, o transformare de tip managerial-instituțional așteptată.

Pentru a evalua modelul, vom recurge la *abordarea pe bază de proces*, ce prevede

identificarea măsurii în care fiecare proces operațional creează valoare. Procesele conțin diferite activități pe care organizația le realizează cu ajutorul resurselor avute la dispoziție.

Cel mai simplu mod de a realiza această evaluare este analiza proceselor prin diagrama SIPOC și stabilirea hărții proceselor instituționale (HP). Analiza trebuie să reflecte cele mai importante elemente, cum ar fi scopul procesului („de ce?”); funcțiile acestuia („ce face?”), acțiunile în cadrul procesului („cum face?” și „de ce face?”).

Conform studiilor realizate de partenerii de dezvoltare ai Moldovei [4], administrația publică locală din Republica Moldova se confruntă cu disfuncționalități în ceea ce privește managementul instituției, serviciilor, resurselor, achizițiilor, comunicării. O parte importantă din problemele de management din administrația publică locală poate fi soluționată prin crearea unui sistem managerial eficient, care ar permite flexibilizarea mecanismelor de conducere, planificare, organizare și structurare a activităților din instituțiile publice.

Scopul acestui studiu este de a cerceta procesul de planificare ce are loc în administrația publică locală din Republica Moldova prin stabilirea elementelor constitutive și responsabilităților actorilor în cadrul acestui proces și identificarea deficiențelor de acțiune în interiorul acestuia.

Tipurile de procese în administrația publică locală. Procesul general de administrare din cadrul APL poate fi divizat în mai multe tipuri de procese/subproces constitutive, care asigură realizarea misiunii administrației publice – satisfacerea interesului public. Procesele principale (de bază) sunt subproces ale procesului general din care rezultă serviciile furnizate beneficiarilor. Aceste procese vizează atingerea obiectivelor „manageriale” și „tehnice”. [1] Astfel, în conformitate cu ISO 9001:2015 *Sisteme de management al cali-*

tății. Cerințe, instituțiile publice trebuie să asigure funcționalitatea tuturor proceselor, și anume:

- proceselor activităților de management;
- proceselor de management al resurselor;
- proceselor de realizare a produselor, serviciilor, activităților;
- proceselor de măsurare, analiză, audit intern și îmbunătățire;
- procesul de suport și de livrare a serviciului.

Managementul proceselor. Managementul proceselor constituie un set de activități de planificare și monitorizare a performanței unui proces. Managementul proceselor în administrația publică locală este aplicarea cunoștințelor, competențelor

management eficient al proceselor prevede parcurgerea următoarelor etape (Figura 1):

- identificarea proceselor;
- determinarea priorităților;
- identificarea subproceselor;
- stabilirea responsabilităților;
- elaborarea logigramei managementului procesului;
- monitorizarea și raportarea.

În cadrul acestor etape administrația publică locală trebuie: să identifice toate procesele sistemului de management și să le aplice în întreaga instituție; să determine succesiunea și interacțiunea dintre aceste procese; să determine criteriile și metodele necesare pentru asigurarea eficacității desfășurării și controlului acestor procese; să se asigure de disponibilitatea resurselor

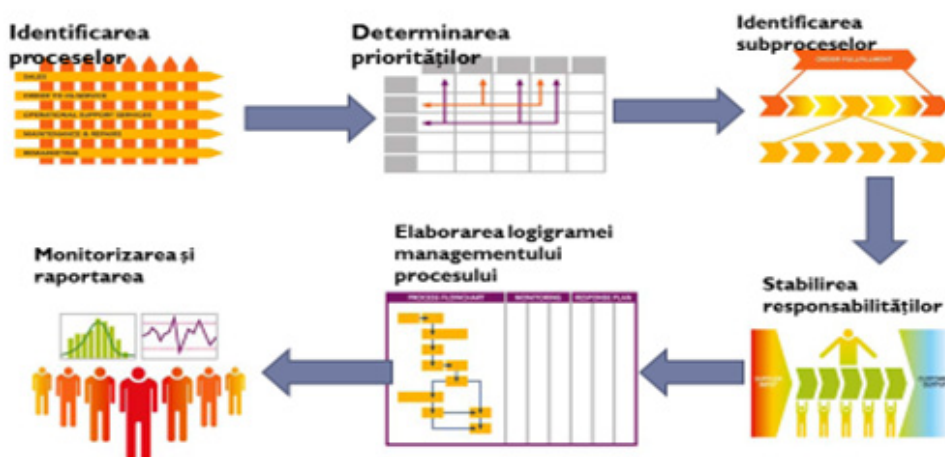


Figura 1. Managementul proceselor.

lor, instrumentelor, metodelor, tehnicilor și sistemelor disponibile pentru a defini, vizualiza, măsura, raporta și îmbunătăți procesele în scopul de a realiza interesul public și a respecta cerințele cetățenilor.

Pentru documentarea, implementarea și menținerea calității, precum și pentru a identifica rezervele de îmbunătățire, autoritatea administrației publice locale trebuie să managerizeze toate procesele, ținând cont de succesiunea obligatorie. Astfel, un

și informațiilor necesare pentru a susține desfășurarea și monitorizarea acestor procese; să monitorizeze, să măsoare și să analizeze procesele; să implementeze acțiunile necesare pentru a realiza rezultatele planificate; să îmbunătățească continuu aceste procese.

Unul dintre instrumentele folosite în managementul proceselor este diagrama SIPOC.

Diagrama SIPOC (abrevierea FIPIB în

traducere) oferă un model pentru definirea unui proces, înainte de introducerea lui în harta proceselor, de măsurarea lui sau de îmbunătățirea acestuia. [2]

SIPOC reprezintă un acronim: *Supplier-Input-Process-Output-Customer*.

Tabelul 1. Semnificația SIPOC.

SIPOC - FIPIB		
S (<u>supplier</u>)	Furnizorul (intern sau extern), cel care se găsește la originea materialului sau informației ce intră în proces.	F (furnizor)
I (input)	Materialele și datele de intrare în proces. Intrările țin de resurse și anume: personal calificat, infrastructura adecvată și documentația pentru proces care poate fi sub forma unor tehnologii scrise, a unor proceduri, standarde de produs sau serviciu, reglementari legale etc.	I (intrări)
P (<u>process</u>)	Procesul pe care dorim să-l analizăm și a cărui schemă logică o putem reprezenta pe coloana centrală.	P (proces)
O (output)	Datele și produsele (serviciile) ce rezultă din proces	I (ieșiri)
C (<u>customer</u>)	Clientul procesului (client intern sau extern, pregătit să „cumpere” sau nu produsul sau serviciul și să ne furnizeze nivelul său de mulțumire/satisfacție față de produs/serviciu)	B (beneficiar)
FB (feedback)	Nivelul de satisfacere a necesităților clientului. Feedback-ul reprezintă modalitatea prin care ne asigurăm că produsul/serviciul îndeplinește condițiile stabilite la intrare (în procedură, tehnologie, reglementări).	LI (legătură inversă)

După explicațiile metodologice de rigoare vom realiza analiza procesului de planificare în cadrul administrației publice locale.

Planificarea a existat încă în primele definiții ale funcțiilor managerului general; de ex-

emplu, în 1937, Gulick a inclus planificarea în binecunoscutul său model POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting). [5]

În cadrul administrației publice, cu referire la planificare, putem evidenția câteva procese, și anume:

- procesul de elaborare a strategiei unității administrativ-teritoriale;

Tabelul 2. Diagrama SIPOC pentru procesele de planificare strategică în APL.

S (supplier)	I (input)	P (process)	O (output)	C (customer) Client/ Beneficiar
Autoritățile administrației publice locale	Dispoziția Primarului de constituire	<i>Procesul de elaborare a strategiei de dezvoltare socioeconomică a unității administrativ-teritoriale:</i>	Proces-verbal al audierii publice	Comunitatea locală
(Consiliul local; Primarul) Organizațiile non-guvernamentale, agenții economici comunitari. Biserici. Grupuri de inițiativă. Consultanți -experți în PS. Autorități ale administrației publice centrale.	a grupurilor de lucru; Grup de lucru comunitar . Grupuri sectoriale. Acordul de inițiere a procesului de planificare strategică. <u>Cadrul legal:</u> Anexa 1 <u>Cadrul metodologic</u> <u>ic</u> Ghid metodologic pentru planificarea strategică <u>Cadrul strategic național</u> Anexa 2. Documente strategice locale	1) Inițierea procesului de planificare strategică. 2) Realizarea unei analize a istoriei organizației și a situației sale actuale. 3) Clarificarea misiunii și valorilor comunității. 4) Aplicarea analizei SWOT. 5) Identificarea problemelor strategice cu care se confruntă comunitatea. 6) Formularea unor strategii care să rezolve problemele strategice identificate. 7) Analiza și selectarea alternativelor/strategiilor existente. 8) Elaborarea planului de acțiuni pentru implementarea strategiilor selectate. 9) Elaborarea planului de monitorizare și evaluare a strategiei; 10) Stabilirea periodicității actualizării planului de acțiuni. 11) Organizarea audierii publice pentru consultarea proiectului Strategiei. 12) Avizarea proiectului Strategiei de către comisiile de specialitate ale consiliului local. 13) Organizarea ședinței consiliului local privind aprobarea Strategiei	Avizele comisiilor consultative Decizia Consiliului local cu privire la aprobarea Strategiei. Strategia de dezvoltare socio-economică a comunității aprobată.	Autoritățile publice
Autoritățile administrației publice locale.	Dispoziția primarului de constituire	Procesul de elaborare a programului strategic al administrației publice locale. 1. Analiza situației	Decizia Consiliului local.	Autoritatea administrației

Consultanți -experți în PS.	a grupului de lucru instituțional. Grup de lucru instituțional (lista nominală)	curente. 2. Elaborarea misiunii. 3. Identificarea profilului autorității. 4. Analiza SWOT. 5. Determinarea cadrului existent de politici. 6. Elaborarea priorităților de politici pe termen mediu a programelor și obiectivelor. 7. Evaluarea capacităților existente. 8. Identificarea necesarului de capacități. 9. Elaborarea recomandărilor pentru dezvoltarea capacităților. 10. Definitivarea PDS și elaborarea Planului anual de acțiuni al autorității.	Program de dezvoltare strategică instituțional.	publice a UAT.
-----------------------------------	---	--	--	-------------------

- procesul de elaborare a programului strategic al entității administrației publice locale;
- procesul de elaborare a planului anual de activitate a autorităților administrației publice locale;
- procesul de elaborare a planurilor semestriale, trimestriale ale subdiviziunilor;
- procesul de elaborare a planurilor individuale ale angajaților.

Un program de dezvoltare strategică a instituțiilor din administrația publică locală poate avea următoarea structură:

Introducere (scopul și legătura cu alte documente de politici publice).

Situația curentă misiunea autorității, descrierea profilului autorității (organigrama, bugetul executat al autorității, portofoliul subdiviziunilor interne, statele de personal etc.); analiza SWOT.

Cadrul de politici publice (prioritățile pe termen mediu; programele și subprogramele de care este responsabilă sau la realizarea cărora contribuie autoritatea).

Obiectivele autorității (obiectivele din PDS care țin de responsabilitatea autorității, cu indicarea indicatorilor de performanță, sub-

diviziunilor responsabile de implementare din cadrul autorității, instrumentelor de realizare a obiectivelor și perioada de realizare a acestora).

Evaluarea și dezvoltarea capacităților (sumarul evaluării capacităților, indicând necesitățile prioritare de capacități și recomandările pentru suplinirea acestora).

Mecanismul de monitorizare și evaluare.

Un alt instrument care ne ajută să analizăm și să îmbunătățim activitatea administrației publice locale este construirea hărții proceselor. [5] Harta proceselor (HP) reprezintă o prezentare grafică a tuturor proceselor identificate în instituția administrației publice locale care influențează calitatea. Prin HP putem vizualiza procesul de la început până la încheiere. Pentru aceasta vom identifica input-urile (intrările) și output-urile (ieșirile) acestui proces, activitățile și responsabilitățile pe parcursul procesului. Nu în ultimul rând, este important să identificăm ce procese paralele se pot desfășura și dacă există eventuale bucle ale procesului. Punctele vulnerabile ale procesului sunt punctele de decizie și punctele de interacțiune cu alte procese. [3]



Figura 2. Harta proceselor de planificare în APL.

Concluzii. Metoda SIPOC permite evidențierea elementelor obligatorii ale unui proces, care nu trebuie omise în executarea acestuia. Considerăm, că diagrama elaborată pentru procesul de planificare în cadrul administrației publice locale va ajuta autoritățile publice să înțeleagă imaginea de ansamblu asupra procesului de planificare, interdependențele dintre subprocese și va contribui la elaborarea calitativă a planurilor.

Respectarea Hărții procesului de planificare va da posibilitate autorităților administrației publice locale să-și organizeze efectiv activitatea în cadrul instituției, precum și să asigure dezvoltarea unui sistem de management al calității în administrația publică locală.

Anexa 1.

Lista actelor de reglementare cu referire la procesul de planificare

1. Legea nr. 436 privind administrația publică locală.
2. Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.
3. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale.
4. Legea nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.
5. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație.
6. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici.

Anexa 2.

Strategii naționale și sectoriale (Republica Moldova)

Documentul strategic	Actul de adoptare
Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”.	Lege nr. 166 din 11.07.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova (MO RM) nr. 245-247 din 30.11.2012.
Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012 – 2018.	Lege nr. 68 din 05.04.2012, MO RM nr. 143-148 din 13.07.2012.
Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.	Hotărârea Guvernului Republicii Moldova (HG RM) nr. 911 din 25.07.2016; MO RM nr. 256-264 din 12.08.2016.
Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020.	Lege nr. 239 din 13.10.2016, MO RM nr. 30-39 din 03.02.2017.
Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”.	HG RM nr. 944 din 14.11.2014, MO RM nr. 345-351 din 21.11.2014.
Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020.	HG RM nr. 409 din 04.06.2014, MO RM nr. 152 din 10.06.2014.
Programul național de informatizare a sferei culturii pentru anii 2012-2020.	HG RM nr. 478 din 04.07.2012, MO RM nr. 143 – 148 din 13.07.2012.

Strategia de mediu pentru anii 2014-2023. Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia.	HG RM nr. 301 din 24.04.2014, MO RM nr. 104-109 din 06.05.2014.
Strategia de dezvoltare a sistemului statistic național 2016-2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.	HG RM nr. 1451 din 30.12.2016; MO RM nr.40-49 din 10.02.2017.
Programul privind Cadrul de Interoperabilitate.	HG RM nr. 656 din 05.09.2012, MO RM nr.186-189 din 07.09.2012.
Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020.	HG RM nr. 1032 din 20.09.2013, MO RM nr. 304-310 din 27.12.2013.
Strategia națională de prevenire și control al bolilor netransmisibile pe anii 2012-2020.	HG RM nr.12.4.2012, MO RM nr. 126-129 din 22.06.2012.
Strategia pentru protecția copilului pe anii 2014-2020.	HG RM nr. 434 din 10.06.2014, MO RM nr. 160-166 din 20.06.2014.
Strategia de dezvoltare a serviciilor de extensiune rurală pentru anii 2012-2022.	HG RM nr. 486 din 5 iulie 2012, MO RM nr. 143-148 din 13.07.2012.
Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020.	HG RM nr. 685 din 13.09.2012, MO RM nr. 198-204 din 21.09.2012.
Strategia de dezvoltare a comerțului interior în Republica Moldova pentru anii 2014-2020 și Planul de acțiuni 2014-2016 privind implementarea acesteia.	HG RM nr. 948 din 25.11.2013, MO RM nr. 284-289 din 06.12.2013.
Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030.	HG RM nr. 102 din 05.02.2013, MO RM nr. 27-30 din 08.02.2013.
Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022.	HG RM nr. 827 din 28.10.2013, MO RM nr. 243-247 din 01.11.2013.
Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020” și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii	HG RM nr. 338 din 19.05.2014, MO RM nr. 127-133 din 23.05.2014.

2014 – 2016.	
Strategia securității naționale a Republicii Moldova.	HG RM nr. 153 din 15.07.2011, MO RM nr. 170-175 din 14.10.2011.
Strategia de cercetare-dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020.	HG RM nr. 920 din 07.11.2014, MO RM nr. 386-396 din 26.12.2014.
Strategiile de dezvoltare regională SUD, CENTRU, NORD pentru anii 2016-2020.	Aprobate prin deciziile CDR SUD, CDR CENTRU, CDR NORD, UTA Găgăuzia (2017-2020).
Strategia națională de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.	HG RM nr. 1006 din 10.12.2014; MO RM nr. 400-4003 din 31.12.2014.
Programe regionale sectoriale: - Alimentarea cu apă și canalizare. - Eficiență energetică și clădiri publice. - Managementul deșeurilor solide. - Drumuri regionale și locale. - Turism.	CDR SUD, CDR CENTRU, CDR NORD.

BIBLIOGRAFIE

1. Studiu de necesitate în administrația publică locală din România. Disponibil: <http://www.miteapl.ro/r1/studiu-5.pdf> (accesat pe 23.05.2017).

2. Diagrama SIPOC. Harta proceselor. Studiu de caz pentru un ansamblu de procese. Disponibil: http://www.bel.utcluj.ro/dce/didactic/mc/Seminar%202_2013.pdf

3. Pande, Peter S., Neuman, Robert P., Gavanagh, Roland R. The Six Sigma Way: How GE, Motorola, and Other Top Companies Are Honing Their Performance. McGraw-Hill, 2000, 282 p.

4. Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, Chișinău, 2015.

5. The map to success, Using process mapping to improve performance, Published by Audit Scotland, may Management Paper, 2000. Disponibil: http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/local/2000/nr_010201_process_mapping.pdf

6. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.

7. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea

Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23.12.2016.

Prezentat: 4 iunie 2017.

E-mail: tatisav6@gmail.com

Societatea civilă și statul de drept ---



Teritoriul și spațialitatea juridică a statului (II)

Legal territory and spatiality of the state (II)

(Sfârșit. Început în nr. 1/2017)

CZU 342.15/.3(478)

Boris NEGRU,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Alina NEGRU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The judicial space determines the limits within which the action of the law extends in relation to a certain territory. Being the expression of the state's sovereignty, which proclaimed it, the law limits, adapts its judicial effects within the territory of the state. The law, and, the legal rules, especially, is the characteristic of is the coordinate of the spatiality, as there cannot be and there is not a universal legislator of all states. The judicial space is characterized by certain attributes as: 1) exclusive or sovereign public power (sovereignty) on the entire territory of the state; 2) state structure; 3) integrity, homogeneity, continuity; 4) its territorial limits; 5) its systemic nature; 6) inner unity; 7) external unity. The mentioned attributes characterize the essence of the judicial space, regardless the form and the regime of the government, state organization form and political regime of the state.

Keywords: *the judicial space, territory, coordinate of the spatiality, the regime of the government, state organization, political regime, state structure.*

REZUMAT

Statutul juridic determină limitele în interiorul cărora se extinde acțiunea legii în raport cu un anumit teritoriu. Fiind expresia suveranității statului care a edictat-o, legea se limitează, își ajustează efectele juridice la teritoriul aparținând statului. Dreptului, în general, normelor juridice, în special, le este caracteristică coordonata spațialității, căci nu poate fi și nici nu există un legiutor universal, un legiutor al tuturor statelor. Spațiului juridic îi sunt caracteristice anumite atribute, cum ar fi: 1) puterea publică exclusivă sau suverană (suveranitatea) asupra întregului teritoriu al statului; 2) structura de stat; 3) integritatea, omogenitatea, continuitatea; 4) limitarea sa teritorială; 5) natura sa sistemică; 6) unitatea internă; 7) unitatea externă. Atributele menționate caracterizează esența spațiului juridic, indiferent de forma și regimul de guvernământ, de forma de organizare statală, de regimul politic al statului.

Cuvinte-cheie: *statut juridic, teritoriu, spațialitate, regim de guvernământ, organizare statală, regim politic, structură de stat.*

D. Limitarea teritorială

Orice sistem juridic este dislocat într-o anumită spațialitate care se întinde pe un teritoriu și e limitată de anumite frontiere. Această rezultă din însăși natura teritoriului. Funcția acestuia este aceea de a limita acțiunea efectivă a guvernanților. Teritoriul dă, așadar, măsura întinderii autorității statului; el circumscrie puterea de a comanda, idee exprimată în maxima latină: *leges valent extra territorium statuentis* (legile nu acționează în afara teritoriului pentru care au fost făcute).

Prevederile normativ-juridice ale statului se răsfrâng asupra teritoriului statului și nu ies din limitele acestuia. Sistemul dreptului național este strâns legat de teritoriul statului. În același timp însă spațialitatea juridică a statului este mai mare (chiar și în sens fizic și geografic) decât teritoriul statului. Spre deosebire de acele elemente componente ale teritoriului de stat, în limitele căruia se exercita suveranitatea deplină și exclusivă, statele cu deschidere la mare exercită *asupra unor spații marine*, situate dincolo de limita exterioară a mării teritoriale, *anumite drepturi suverane*, precis determinate. Aceste spații sunt: *zona contiguă, zona economică exclusivă și platoul continental*. [20, p. 229-234]

În lumina art. 33, alin. 2 al Convenției din 1982, [27] zona contiguă reprezintă fâșia de mare adiacentă mării teritoriale, care se întinde dincolo de limita exterioară a acesteia până la o distanță maximă de 24 mile marine în larg, măsurată de la limitele de bază ale mării teritoriale. În acest spațiu statul riveran este autorizat să exercite controlul pentru prevenirea încălcării legilor și regulamentelor sale vamale, fiscale, sanitare și a celor privind regimul de trecere a frontierei.

Spațiul marin denumit *zona economică exclusivă* a apărut și s-a impus relativ nu de mult. În acest spațiu, cu o lățime de 188 mile măsurate de la limita exterioară a mării teritoriale (sau 200 mile măsurate de la liniile de bază ale mării teritoriale), statul riveran are drepturi suverane numai în ceea ce privește *explorarea, conservarea și gestionarea*

resurselor naturale, biologice și nebiologice.

Platoul continental (platforma continentală) reprezintă, din punct de vedere geologic, prelungirea naturală a țărmului, care coboară în pantă ușoară sub apele mării, până la marginea continentală, unde marea nu atinge, de regulă, adâncimi mai mari de 150-200 m, după care începe toluzul continental abrupt, spre marile adâncimi ale mărilor și oceanelor. În ceea ce privește regimul juridic al platoului continental, statul riveran exercită asupra acestui spațiu „drepturi suverane de explorare a resurselor sale naturale” art. 77 al Convenției din 1982 stabilește că aceste resurse pot fi: a) zăcăminte de hidrocarburi (țigeti, gaze) sau de origine minerală; b) specii sedentare de organisme vii care trăiesc în această zonă. [28]

Statul riveran are, de asemenea, dreptul de a construi și implementa în platoul continental insule artificiale și alte instalații destinate explorării sau exploatării resurselor acestei zone.

Zonele contiguă, economică exclusivă și platoul continental intră și fac parte din *spațialitatea juridică* a statului respectiv.

Merită atenție și următoarele. În unele state (Grecia, Ungaria) se consideră, printr-o ficțiune juridică, că navele maritime și aeronavele fac parte din teritoriul statului. Doctrina juridică din țara noastră nu se pronunță expres asupra acestei probleme. Și totuși, e cazul să facem referință la legislația penală. Alin. (5) al art. 11 al Codului Penal al Republicii Moldova, concretizând aplicarea legii penale în spațiu, prevede următoarele: „Infrațiunile comise în apele teritoriale și în spațiul aerian al Republicii Moldova se consideră săvârșite pe teritoriul Republicii Moldova. Persoana care a săvârșit pe o navă maritimă sau aeriană, înregistrată într-un port sau aeroport al Republicii Moldova și aflate în afara spațiului acvatic sau aerian al Republicii Moldova, poate fi supusă răspunderii penale în conformitate cu prezentul cod dacă în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu se dispune altfel”. În aceeași ordine de idei, alin. (6) al art. 11 al Codului Penal specifică: „În baza prezentului

cod, sunt supuse răspunderii penale și persoanele care au săvârșit infracțiuni la bordul unei nave militare maritime sau aeriene aparținând Republicii Moldova, indiferent de locul ei de aflare”. [29]

Din cele menționate, putem concluziona faptul că navele aeriene și maritime, de altfel, ca și teritoriul dislocării unor misiuni diplomatice permanente la nivel de ambasade, consulate, oficii diplomatice fac parte din spațialitatea juridică a statului respectiv.

E. Natura structural-sistemică a spațialității juridice

Ca fenomen social, spațialitatea juridică se caracterizează printr-o structură complexă și sistemică. Sistemul spațial nu este un simplu conglomerat de părți componente, ci constituie un ansamblu de elemente aflate în interacțiune.

Întrucât din cele spuse rezultă că sistemul este constituit din elemente (cel puțin, două), aflate în interacțiune, o înțelegere corectă a sistemului presupune analiza inițială a categoriilor de „*element*” și „*interacțiune*”.

Categoria de element se referă la orice obiect, fenomen, proces etc. Elementul constituie o parte componentă a unui tot întreg. De exemplu, omul e un element al unei comunități, norma juridică e un element al dreptului, articolul e un element al actului normativ juridic etc.

În ceea ce privește categoria de *interacțiune*, chiar și studiul superficial al realității ne convinge de faptul că nimeni și nimic nu este izolat, solitar. Toate fenomenele, obiectele, lucrurile se află în legătură strânsă, în acțiuni reciproce, fiind condiționate reciproc.

Referindu-ne la caracterul sistemic al spațialității juridice, constatăm următoarele.

Caracterul sistemic al spațialității juridice e determinat de elemente de două niveluri:

- în primul rând, e vorba de structura condiționată de caracterul unitar al Republicii Moldova ca stat;
- în al doilea rând, e vorba de structura condiționată de ierarhizarea strictă a actelor normativ-juridice.

Caracterul unitar al Republicii Moldova, ca stat, nu exclude diferențierea elementelor ce formează spațialitatea juridică a statului, în ansamblu. Aceasta include: spațiul juridic *social*, spațiul juridic *local*, spațiul juridic *individual*.

Spațiul juridic social e spațiul care include societatea în ansamblu. Subiecți ai spațiului juridic social pot fi doar acele formațiuni care reprezintă societatea în ansamblu. La asemenea subiecți se atribuie, în primul rând, poporul și statul. Noțiunea de popor și noțiunea de stat, privite sub aspect juridic, apar ca subiecte distincte de drept. Statul este, într-o accepțiune largă, o entitate compusă din teritoriu, populație și suveranitate, iar într-un sens mai restrâns, o formă superioară de organizare a poporului, constituit din aparatul statal ce exercită puterea. Poporul deține puterea politică și, pentru a o exercita, formează statul ca sistem de autorități publice. Acest statut distinct al poporului și al statului rezultă expres din conținutul art. 2 al Constituției Republicii Moldova. [5] Scopul acestui articol constituțional constă în a defini și indica, în primul rând, poporul – instanță deținătoare de autoritate legitimă, căreia îi aparține suveranitatea națională. În al doilea rând, se are în vedere aparatul statului – organism, având capacitatea de a da norme, a asigura executarea lor și de a supune orice și pe oricine la respectarea voinței poporului pe care îl reprezintă și în baza mandatului căruia acționează. De altfel, aparatul de stat întrușipează, în sens direct, puterea statului. [30, p. 33]

Spațiul juridic local e spațiul care include o parte a societății. Se știe că activitățile care se desfășoară într-un stat implică o organizare la nivel general, național, precum și la nivel local. Pentru a asigura ordinea și, mai ales, pentru a se da o direcție convergentă eforturilor întreprinse la nivel local, apare necesitatea ca toate acțiunile statale, generale să fie realizate uniform în toate localitățile. Aceste măsuri organizaționale se desfășoară, prin intermediul autorităților publice locale, în unitățile administrativ-teritoriale. Alin. (1) al art. 110 al Con-

stituției prevede: „Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în de sate (corect ar fi fost de utilizat nu noțiunea „sate”, ci „comune”. Aname comuna este unitatea administrativ-teritorială - *aut.*), orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii”. Autoritățile publice locale sunt consiliile locale alese și primarii aleși, care activează în comune, orașe și raioane. În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative (Adunarea Populară a Găgăuziei, Bașcanul, consiliile și primarii aleși).

În climatul determinat de reorientarea politică și economică, Republica Moldova a optat pentru promovarea principiilor inspirate din Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”. [31] Aceste principii sunt reflectate și în Constituția noastră: „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” (alin. (1) al art. 109 al Constituției Republicii Moldova). [5]

Organele locale care se bucură de autonomie reprezintă structuri intermediare, interpușe între individ și stat, determinând reguli adecvate fiecărui cadru geografic, personalizând autoritatea statală în funcție de problemele locale.

În această ordine de idei, e clar faptul că spațiul juridic local e constituit din teritoriul unității administrativ-teritoriale, unde și are loc realizarea practică a obiectivelor statale. Actele normativ-juridice, adoptate în aceste spații, au ca scop organizarea executării Constituției și legilor.

Spațialitatea juridică nu va fi interpretată complet, dacă nu vom caracteriza acel spațiu, care, ca un veșmânt, e legat de om, determină individualitatea și personalitatea acestuia. Renumitul jurist rus P. I. Novgorodțev scria: „Cunoaștem personalitatea nu ca ceva izolat, aparte, ci ca cel care conviețuiește în societate, în ea săvârșindu-și calea sa de viață și, de

aceea, inevitabil, se impune manifestarea sa dublă: individuală și socială... Personalitatea și societatea nu sunt două substanțe solitare, ce se contrapun una alteia, ele cresc dintr-o rădăcină și tind spre aceeași lumină”. [32, p.165-166]

Spațiul juridic individual e strâns legat de spațiul juridic social și de cel local. În același timp, el își are și trăsăturile sale proprii, specificul său. Din aceste motive și considerăm necesară evidențierea spațiului juridic individual.

Locul spațiului juridic individual, în sistemul spațiului juridic social, diferă în funcție de importanța care i se acordă, în acel sau alt stat, drepturilor și libertăților omului. În literatura juridică, pe bună dreptate, se afirmă: „Dacă până la mijlocul secolului trecut se considera că tot ceea ce ține de drepturile omului, în exclusivitate e o problemă internă a fiecărui stat, acum, peste tot, se recunoaște faptul că gradul de respectare, de promovare a drepturilor omului determină, pe arena internațională, gradul de credibilitate a statului respectiv”. [33, p.144] Se pare că, în sfârșit, omenirea a receptat pe deplin mesajul Declarației Universale a Drepturilor Omului în sensul căruia „ignorarea și disprețuirea drepturilor omului au dus la acte de barbarie, care revoltă conștiința oamenilor” și că „recunoașterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane și drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul libertății, dreptății și păcii în lume”. [34]

Această schimbare de atitudine exprimă un pas enorm făcut de om în vederea soluționării problemei care a fost permanent un obiect de interes sporit și anume ceea ce ține de rolul și locul omului în ansamblul structurilor economice, politice, sociale și culturale. Un asemenea interes enorm față de problema în cauză, considerată, pe drept cuvânt, „religie a sfârșitului de secol”, [35] e condiționată și de faptul că edificiul constituțional al oricărei țări este cu siguranță sortit prăbușirii, dacă principala coloană de susținere a acestuia – drepturile și libertățile omului – nu este reală și durabilă. [36, p. 490]

Omului i se recunoaște capacitatea și lui i se impune obligațiunea socială nu numai de a realiza, ci și de a crea norme, nu numai de a se supune acestor norme, ci și de a lua decizii proprii. [37] Și, în aceeași ordine de idei: „Drepturile individuale conțin toate o trăsătură generală: ele limitează drepturile statului... Statul trebuie să se abțină de la amestecul în domeniile cunoscute, pentru a oferi un spațiu cunoscut activității personale.” [38]

Spațiul juridic individual constituie o formă necesară și inerentă pentru existența omului ca posesor al unui complex de atribute importante din punct de vedere juridic. Acest spațiu poate fi privit în același context ca și spațiu fizic sau psihologic al omului. Astfel, starea omului care locuiește într-o odaie luminoasă și spațioasă diferă cu mult, spre bine, de starea omului care timp îndelungat locuiește într-o odaie întunecoasă și strâmtă, cu plafon jos. În transportul obștesc, îndeosebi în orele de „vârf”, spațiile fizice și psihice ale oamenilor se micșorează brusc, comportamentul lor devine mai slab controlat, apare iritarea, oboseala, crește agresivitatea și, ca urmare, în virtutea unor împrejurări, pot conduce mai ușor la diverse deviate, pe care omul nu le-ar fi făcut în condițiile normale. [39, p.118]

Conținutul spațiului juridic individual e constituit din exigențele, cerințele, pretențiile pe care omul le înaintează și le pretinde de la alții și de la sine însuși. Prin intermediul acestora omul evidențiază obiectele concrete pe care tinde să le primească, înaintând dreptul său asupra lor. Spațiul juridic individual se prezintă ca un sistem de diferite exigențe, cerințe, revendicări, desemnând, totodată, modalitățile de organizare și dobândire a acestora. Evident, acestea au dreptul la existență doar în măsura în care se încadrează în limitele legii. Astfel, spațiul juridic individual e punctul de tangență a dreptului subiectiv cu cel obiectiv.

Ne-am referit la caracterul elementar ce constituie spațialitatea juridică în condițiile statului unitar. O altă problemă, care nu poate fi neglijată, este ceea ce ține de structura condiționată de ierarhizarea strictă a actelor

normativ-juridice și a normelor juridice înseși pe care acestea le conțin.

Natura juridică a actelor normative într-un stat este bazată pe următoarele principii: a) organele unui stat au o *competență* (capacitate de a edicta acte normative) care este *diferită*; b) forța juridică a fiecărui act normativ depinde de competența organului care l-a emis; c) deoarece fiecare act normativ are o anumită forță juridică, există o ierarhie a actelor normative; d) datorită acestei ierarhii un act emis de către un organ inferior trebuie să fie *subordonat* oricărui act emis de către organul superior. [40, p. 23] Astfel, normele juridice pot acționa la nivelul întregii societăți, fapt ce le conferă un spațiu juridic mai larg, dar ele pot acționa și la nivelul teritoriului unei unități administrativ-teritoriale sau chiar la nivelul unei organizații, întreprinderi, instituții. Acest lucru însă nu le scutește de obligativitatea lor sistemică de a acționa ca un tot întreg și de a asigura o ordine ierarhizată și coordonată.

F. Unitatea internă economică, politică, ideologică a spațialității juridice

Unitatea internă a spațialității juridice se asigură prin faptul că într-un stat poate exista doar un singur sistem juridic, un sistem de drept unic. Unitatea spațialității juridice e determinată de *supremația* Constituției.

Supremația este calitatea specifică a Constituției, datorită căreia aceasta se situează în vârful piramidei instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată în stat. Constituția este și sursa tuturor reglementărilor interne ale statului în domeniile: economic, politic, social și juridic. Supremația Constituției nu este o categorie strict juridică, ci una politico-juridică, o noțiune complexă care cuprinde trăsături și elemente politice și juridice, situate pe o poziție superioară, în întregul sistem de drept al țării. [30, p. 90]

Din punct de vedere material, Constituția este supremă în sistemul juridic al statului, deoarece:

- legitimează puterea, organizând și orientând voințele și acțiunile individuale sau colective în crearea voinței de stat;

- conferă guvernanțelor autoritate, îndreptându-le deciziile luate și garantând aplicarea acestora;

- determină funcțiile și atribuțiile ce revin autorităților publice;

- consacră drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, conduce și dirijează raporturile dintre cetățeni, dintre autorități, dintre autoritățile publice și cetățeni;

- indică sensul și scopul activității statale, valorile politice, ideologice și morale sub al căror semn este organizat și funcționează sistemul politic;

- reprezintă temeiul și garanția esențială a ordinii de drept;

- este reperul necesar aprecierii validității tuturor actelor și faptelor juridice etc.

Toate elementele menționate converg spre concluzia ce denotă supremația *materiale* a Constituției, în sensul că ea este cea care stabilește și organizează competențele. [41, p. 273] La cele spuse, alăturăm și remarcă făcută de autorul rus I. D. Levin, care scria că unitatea puterii statale se manifestă prin faptul că: a) competența cumulativă a organelor statului cuprinde toate atribuțiile necesare pentru realizarea funcțiilor statului; b) organele diferite ce fac parte din acest sistem nu pot prescrie unora și acelorași subiecți, în unele și aceleași circumstanțe, reguli de comportament ce se exclud reciproc. [42, p. 64]

Cazurile de existență și acțiune în limitele unui și aceluiași stat, a sistemelor paralele de drept (Quebec în Canada, Taiwan în China, Scoția din Marea Britanie ș. a.) sunt excepții de la regula generală. Ele sunt condiționate de specificul dezvoltării istorice și de structura de stat a diferitelor țări și doar confirmă regula generală și tendința de orientare internațională pentru triumful tezei: „*Un stat - un singur sistem de drept*”.

Un alt factor obligatoriu, care asigură unitatea internă a spațialității juridice, îl constituie unitatea reglementării normativ-juridice a problemelor economice. Nu e posibilă o spațialitate juridică unitară fără o *spațialitate economică unitară*.

Unitatea spațiului economic al statului se

asigură, de asemenea, prin sistemul financiar-creditar, sistemul fiscal, sistemul vamal etc.

Constatăm, cu regret, faptul că în condițiile Republicii Moldova, din cauze indicate anterior, nu există nici unitatea spațiului politic, nici unitatea spațiului economic. O problemă aparte și extrem de controversată este și problema *unității ideologice* a statului. Constituția Republicii Moldova consfințește *principiul pluralismului politic* (art. 5). [43] Pluralismul politic este un sistem politic în cadrul căruia puterea se exercită prin organizații social-politice și alte formațiuni obștești care cooperează și se echilibrează unele pe altele. În urma acestor colaborări se realizează compromisurile politice. Într-un sens mai profund, pluralismul politic nu este, pur și simplu, o pluralitate de grupuri organizate, ci o *suveranitate divizată*, care admite principiul separării puterilor în stat. [43, p.188]

E semnificativă și prevederea alin. (2) al art. 5 al Constituției: „Nicio ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului”. [43] Această prevedere constituțională are menirea de a garanta democrația, de a interzice instituirea unei ideologii oficiale a statului, de a garanta realizarea principiului pluralismului politic și ideologic. Instituirea unei ideologii unice și oficiale a statului poate degenera foarte ușor la instituirea unui regim dictatorial, totalitar.

Vorbind de *unitatea ideologică a statului* nu avem în vedere negarea pluralismului politic. Se consideră un lucru firesc ca oricărui cetățean să-i fie garantată libertatea gândirii, a opiniei. Se consideră firească și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. Acestea însă nu pot fi absolutizate. Nu întâmplător Constituția stabilește, de asemenea, că „sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional” (alin. (9) al art. 32 al Constituției Republicii Moldova). [5]

G. Unitatea externă a spațialității juridice

Spațialitatea juridică e privită ca un fenomen unitar și în afara teritoriului statului, în relațiile internaționale. Spațialitatea juridică nu poate fi obiect de influență din partea puterii legislative, executive sau judecătorești a altui stat. Formal, doar prevederile dreptului internațional public pot influența asupra deciziilor luate de structurile statale. Acest lucru e condiționat de următoarele.

Viața internațională presupune colaborarea și cooperarea statului în multiple domenii. În fiecare stat sunt emise norme juridice care permit subiectelor de drept intern să încheie tranzacții negociate și care cuprind clauze obligatorii. În cazul cooperării internaționale, regulile se concretizează în tratate, acorduri, convenții, pacte etc., care trebuie să fie întocmite astfel încât să respecte pe deplin normele și principiile unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Totodată, dreptul internațional a formulat norma-principiu, conform căreia pacta sunt servanda (*tratatele trebuie respectate*). De acest principiu se conduce și Republica Moldova. Astfel, conform alin. (1) al art. 8 al Constituției, „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional”. [5] În aceeași ordine de idei, reamintim prevederile art. 4 al Constituției Republicii Moldova privind coraportul reglementărilor dreptului național și internațional în domeniul drepturilor omului. [5]

Prin faptul că Republica Moldova se obligă să respecte principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, se obține o *supremație* a acestora față de dreptul intern, adică față de legile organice, ordine și de actele subordonate legilor. Totodată, această formulare nu înseamnă nicidecum consacrarea superiorității dreptului internațional general asupra prevederilor Constituției. Superioare normelor Constituției sunt numai reglementările internaționale ce decurg din pactele și tratatele la care Republica Moldova este parte și numai în măsura în care ele se referă la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Această prevedere constituțională are menirea de a arăta că, atunci când s-a dorit consacrarea supremației dreptului internațional asupra dreptului intern, aceasta s-a făcut expres prin introducerea unei dispoziții constituționale. [30, p. 102-103] Astfel, tratatele, acordurile, pactele etc. internaționale, acceptate de către statul nostru, devin izvoare de drept și se includ în sistemul legislativ, iar normele juridice ale acestora fac parte din sistemul dreptului Republicii Moldova.

În Convenția de codificare a dreptului tratatelor, în art. 29 se spune, expres: „Dacă din conținutul tratatului nu reiese o intenție diferită sau, dacă aceasta nu este stabilită pe altă cale, un tratat leagă pe fiecare din părți cu privire la întregul său teritoriu”. Expresia „cu privire la teritoriu” semnifică faptul că tratatul „se aplică pe teritoriu, are efecte asupra teritoriului, are legătură cu teritoriul ș. a.” [44, p. 667] Din cele spuse rezultă faptul că spațialitatea juridică, ca o categorie unitară, se manifestă și în relațiile internaționale ale statelor.

BIBLIOGRAFIE

1. DELEANU, I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II, Editura Europa Nova, București, 1996, 480 p.
2. MEREUȚĂ, M., OSMOCHESCU, N. Aspecte teoretice și practice ale teritoriului de stat și frontierelor în dreptul internațional. Editura AXA, Botoșani, 2007, 285 p.
3. Codul Subsolului Republicii Moldova, *Legea Republicii Moldova nr. 1511-XII din 15 iunie 1993*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1993, nr.11.
4. POPESCU, D., NĂSTASE, A. Drept internațional public. București, Casa de editură și Presă Șansa SRL, 1997, 398 p.

5. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.

6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova din 23 iunie 1991 „Cu privire la Avizul Comisiei Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova pentru aprecierea politico-juridică a tratatului sovieto-german de neagresiune și a protocolului adițional secret din 23 august 1939, precum și a consecințelor lor pentru Basarabia și Bucovina de Nord”. În: M. Cernencu, A. Petrencu, I. Șîșcanu, *Crestomație la Istoria românilor, 1917-1992*, Editura Universitas, Chișinău, 1993, p. 245-249.

7. Legea Republicii Moldova nr. 344-XIII din 23.12. 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4/51 din 14.01.1995.

8. Constituția Australiei. [accesat 5 ianuarie 2015]. Disponibil:

<https://constitutii.wordpress.com/2013/02/11/constitutia-australiei/>

9. Legea Republicii Moldova nr.108-XII din 17.05.1994 privind frontiera de stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 12 din 3.11.1994.

10. CARBONNIER, J. Sociologie juridique. Edition Quadrige /P U F, 2004, 416 p.

11. STROE, C. Compendiu de filosofia dreptului. Editura Lumina Lex, București, 1999, 240 p.

12. ВОЛК, И. В. Право, время и пространство. *Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва, 2004, 198 с.

13. DUVERGER, M. Constitutions et documents politique. Paris, P.U.F., 1992, 991 p.

14. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.

15. ARSENI, A. Suveranitatea națională de la construcția teoretică la realizarea juridică, CEP USM, Chișinău, 2013, 188 p.

16. DUGUIT, L. Leçons de droit public general. Paris, Boccard, 1926, 343 p.

17. IONESCU, C. Drept constituțional și instituții politice. Vol.1 (*Teoria generală a instituțiilor politice*), Editura Lumina Lex, București, 1997, 488 p.

18. DĂNIȘOR, D. C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Editura Europa, Craiova, 1995, 784 p.

19. STROE, C. Compendiu de filosofia dreptului. Editura Lumina Lex, București, 1999, 240 p.

20. DRĂGANU, T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. 1, Lumina lex, București, 2000, 416 p.

21. MIGA-BESTELIU R. Drept internațional. Introducere în dreptul internațional public. Editura ALL, București, 1997, 436 p.

22. MALAURIE, P. Antologia gândirii juridice. Humanitas, București, 1997, 375 p.

23. HEGEL, G. W. F. Principiile filosofiei dreptului. Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1969, 392 p.

24. ВЛАЩЕНКО, Н. Коллизийные нормы в советском праве. Иркутск, 1984, 168 с.

25. Constituția Statelor Unite ale Americii din 17 septembrie 1787. În: David P. Currie. *Constituția Statelor Unite ale Americii. Comentarii*. Editura „Nord-Est” S.R.L., Iași, 1992.

26. Declarația cu privire la suveranitatea Republicii Moldova adoptată la 23 iunie 1990 prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.148-XII. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului Republicii Moldova*, 1990, nr. 8.

27. Convenția ONU din 1982 privind dreptul mării. Adoptată la 10 decembrie la Montego Bay (Jamaica). În: Năstase Adrian, Aurescu Bogdan, Gîrlea Ion. *Drept internațional contem-*

poran. *Texte esențiale*. Universul Juridic, București, 2007, 796 p.

28. Convenția ONU din 1982 privind dreptul mării. Adoptată la 10 decembrie la Montego Bay (Jamaica). În: Năstase Adrian, Aurescu Bogdan, Gîrlea Ion. *Drept internațional contemporan*. Texte esențiale. Universul Juridic, București 2007, 796 p.

29. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.128-129 (1012).

30. ARSENI, A., BARBĂLAT, P., CREANGĂ, I., COTOROBAI, M., GURIN, C., NEGRU, B., SUSARENCO, Gh. Constituția Republicii Moldova. Comentată articol cu articol. Vol. 1, Principii generale, Civitas, Chișinău, 2000, 176 p.

31. Carta Europeană: „Exercițiul autonom al puterii locale”. *Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 de statele-membre ale Consiliului Europei*. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.1997. În: *Tratate internaționale*, 1999. Vol.14.

32. НОВГОРОДЦЕВ, П. И. Об общественном идеале, Москва, 1991, 640 с.

33. ОЖЕГОВ, С. И. Словарь русского языка. Под редакцией Н. Ю. Шведовой, Москва, 1988, 921 с.

34. Declarația Universală a Drepturilor Omului. *Adoptată la New York, la 10 decembrie 1948 de Adunarea Generală a O.N.U.*, aderat la Declarație prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28 iulie 1990.

35. NĂSTASE, A. Drepturile omului - religie a sfârșitului de secol. *Institutul Român pentru Drepturile Omului*, București, 1992, 218 p.

36. NEGRU, B., NEGRU, A. Teoria generală a dreptului și statului, Bons Offices, Chișinău, 2006, 520 p.

37. ДЕНИСОВ, А. И. Теория государства и права. Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. Москва, 1948, 540 с.

38. ЭСМЕН, А. Общие основания конституционного права. Санкт-Петербург, 1990, 300 с.

39. СУХАНОВ, В. В. Правовое пространство и его формы. *Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва, 2005, 176 с.

40. CIOBANU, D. Introducere în studiul dreptului. Editura Hyperion XXI, București, 1992, 208 p.

41. DELEANU, I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II, Editura Europa Nova, București, 1996, 480 p.

42. ЛЕВИН, И. Суверенитет. Москва, Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948, 375 с.

43. Dicționar politic. *Instituțiile democrației și cultura civică* (Ediția a II-a, revăzută și adăugită). Tămaș, Casa de editură și presă „Șansa”, SRL, București, 1996, 201 p.

44. ANGHEL, I. M. Dreptul tratatelor. Vol. I, Lumina Lex, București, 1993, 634 p.

Prezentat: 13 februarie 2017.

E-mail: irinasili@mail.ru

Individualizarea judecătorească a pedepselor penale aplicate pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție de către funcționari publici și/sau demnitari

Judicial individualization of criminal penalties for corruption offenses committed by civil servants and/or dignitaries

CZU 343.352:35.08 (478)

Ion TIPA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article focuses on the study of judicial personalization of criminal penalties applied for corruption offenses of civil servants and / or dignitaries. At the same time, the following study shows the criteria and rules for the individualization of a criminal punishment, the attenuating and aggravating circumstances that influence the application of criminal penalties, with examples from practice, thus mentioning the errors made by some instances of Lower court judgment in the Republic of Moldova. The study also shows the process of individualisation of criminal punishment in the light of exceptional circumstances and the way of calculating sentences and arrest computations.

Keywords: *individualization of criminal punishment, legal personalization, judicial personalization, administrative individualization, civil servant, civil servants with special status, dignitary, attenuating circumstances, aggravating circumstances.*

REZUMAT

Articolul în cauză se axează pe studiul individualizării judecătorești a pedepselor penale aplicate pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție de către funcționari publici și/sau demnitari. În același timp, în studiul de mai jos se arată care sunt criteriile și regulile de individualizare a unei pedepse penale, circumstanțele atenuante și agravante ce influențează aplicarea pedepselor penale, cu exemple din practică, menționând prin aceasta și erorile ce se fac de unele instanțe de judecată inferioare din sistemul judecătoresc din Republica Moldova. Studiul mai arată, inclusiv procedeul individualizării pedepsei penale prin prisma unor circumstanțe excepționale sau speciale și modul de calculare a pedepselor și computării arestului.

Cuvinte-cheie: *individualizarea pedepsei penale, individualizarea legală, individualizarea judecătorească, individualizarea administrativă, funcționar public, funcționari publici cu statut special, demnitar, circumstanțe atenuante, circumstanțe agravante.*

Pedepsele aplicate pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție trebuie să corespundă gravității infracțiunii, precum și nevoilor de îndreptare a celor ce se fac vinovați de acestea. De fapt, prin aceasta pedeapsa penală, în cauzele respective, își va îndeplini funcția de constrângere și prevenție generală și specială. Desigur, la stabilirea pedepsei penale, instanța de judecată, dar mai ales în cauzele de corupție în care sunt vizați funcționarii publici și/sau demnitarii, trebuie să se țină cont de caracterul prejudiciabil al faptei infracționale săvârșite și de pericolozitatea făptuitorului. Așadar, instanța de judecată trebuie să țină cont de o serie de particularități vis-a-vis de persoana infractorului, ce va determina cuantumul pedepsei penale necesar în vederea realizării scopului acesteia.

În același timp, exercițiul privind dozarea pedepsei penale pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție, pe cauzele în care figurează funcționari publici și/sau demnitari nu poate fi făcut decât printr-un procedeu juridic, precum este individualizarea pedepsei penale. Individualizarea pedepsei penale nu poate fi concepută decât doar prin prisma principiului individualizării răspunderii penale și pedepsei penale prevăzut de art. 7 Cod penal al Republicii Moldova (în continuare CP al RM) [1]. Astfel, legiuitorul stabilește în acest articol că la aplicarea legii penale se ține cont de caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunii săvârșite, de persoana celui vinovat și de circumstanțele cauzei care atenuează ori agravează răspunderea penală.

Totodată, alin. (2), art. 7 CP al RM stabilește și faptul că nimeni nu poate fi supus de două ori urmăririi penale și pedepsei penale pentru una și aceeași faptă. Pentru săvârșirea infracțiunilor, inclusiv pentru cele de corupție în care sunt vizați funcționari publici și/sau demnitari, stabilirea răspunderii și pedepsei penale trebuie să fie inevitabilă, în vederea restabilirii ordinii de drept și a realizării prevenției generale și speciale, însă numai după aplicarea de către instanța de judecată a procedurii de individualizare a ace-

lei răspunderi și pedepse penale. Ținem să menționăm că operațiunea de adaptare a pedepsei penale nevoilor de apărare socială în raport cu infracțiunea de corupție concretă, care a fost săvârșită de un funcționar public și/sau demnitar, precum și cu pericolozitatea infractorului se numește individualizare a pedepsei penale.

Legiuitorul a dedicat un capitol întreg instituției individualizării pedepsei penale. Astfel, Capitolul VIII din Codul penal al Republicii Moldova, intitulat individualizarea pedepselor, include dispoziții generale de individualizare a pedepsei, inclusiv circumstanțele atenuante și agravante, individualizarea pedepselor în cazul unor situații agravante (de exemplu, concursul de infracțiuni, recidiva etc.) ori de atenuare (de exemplu, tentativa, aplicarea pedepsei mai blânde decât cea prevăzută de lege etc.). În calitate de operațiune complexă, individualizarea pedepsei penale cunoaște mai multe forme și anume: individualizarea legală (se realizează la faza de elaborare a legii, de către legiuitor), individualizarea judecătorească (se realizează prin aplicarea pedepsei concrete infractorului pentru fapta comisă reieșind din circumstanțele constatate în ședințele judecătorești) și individualizarea administrativă (se realizează de către organele care sunt responsabile de faza executării pedepsei).

Discuțiile, care au loc în societate, legate de formele individualizării pedepsei penale, țin adesea de individualizarea judecătorească. Individualizarea judecătorească a pedepselor pentru infracțiuni de corupție în care sunt vizați funcționarii publici și/sau demnitarii se materializează prin aplicarea pedepsei concrete pentru fapta comisă, în funcție de gradul prejudiciabil al faptei infracționale, de pericolozitatea făptașului, de circumstanțele atenuante și agravante constatate și care sunt legate de săvârșirea infracțiunii și/sau care caracterizează persoana infractorului.

În prevederile alin. (1), art. 75 Cod penal al Republicii Moldova legiuitorul indică exact care sunt criteriile generale de individualizare

a pedepsei și anume că, la stabilirea categoriei și termenului pedepsei, instanța de judecată ține cont de gravitatea infracțiunii săvârșite, de motivul acesteia, de persoana celui vinovat, de circumstanțele cauzei care atenuează ori agravează răspunderea, de influența pedepsei aplicate asupra corectării și reeducării vinovatului, precum și de condițiile de viață ale familiei acestuia. Totodată, în alin. (2) al art. 75 Cod penal al Republicii Moldova legiuitorul stabilește și faptul că o pedeapsă mai aspră, din numărul celor alternative prevăzute pentru săvârșirea infracțiunii, se stabilește numai în cazul în care o pedeapsă mai blândă, din numărul celor menționate, nu va asigura atingerea scopului pedepsei.

Aceste criterii generale de individualizare a pedepsei penale, dacă le raportăm la cauzele penale de corupție în care figurează funcționari publici și/sau demnitari, sunt aplicabile în mod egal, deși instanța de judecată ia în considerație faptul de către cine sunt săvârșite infracțiunile de corupție și la ce consecințe duce aceasta.

Spectrul vast al circumstanțelor atenuante prevăzute în art. 76 Cod penal al Republicii Moldova și care are importanță la stabilirea pedepsei penale, inclusiv pe cauzele de corupție și în care figurează funcționari publici și/sau demnitari, nu sunt exhaustive, instanța având posibilitate de a considera și alte circumstanțe ca atenuante. De exemplu, la categoria de alte circumstanțe atenuante neprevăzute la art. 76 CP al RM, ar putea fi catalogate și astfel de situații precum: conștientizarea ilegalității săvârșite; căința sinceră; caracterizarea pozitivă la locul de muncă; asumarea obligațiunii de a nu le repeta. Acest exemplu este observabil și constatat de instanța de recurs în cazul condamnatului N. M., în baza alin. (1), art. 326 CP al RM, art. 55 CP al RM, stabilindu-i pedeapsa de 150 unități convenționale (în continuare - u. c.), ceea ce constituie 3000 lei [3]. În același timp, nu putem fi de acord că instanța de apel a luat în considerație în calitate de circumstanță atenuantă și faptul că persoana vinovată, având statutul de procuror, a săvârșit pentru prima

dată acțiuni de trafic, deși din start astfel de persoane la accedere în funcția de procuror nu pot avea antecedente penale sau nu trebuie să fi fost trase la răspundere penală, chiar și cu liberarea de răspundere penală în condițiile Capitolului VI Cod Penal al RM, mai ales că, potrivit prevederilor legislației RM, aceste persoane sunt supuse inițial unui control special.

Circumstanțele atenuante întâlnite în practica judiciară și prevăzute la art. 76 CP al RM pot viza astfel de situații, împrejurări, circumstanțe, precum cele prevăzute la literele: a) săvârșirea pentru prima dată a unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave; c) săvârșirea infracțiunii ca urmare a unui concurs de împrejurări grele de ordin personal sau familial; e) prevenirea de către vinovat a urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii săvârșite, repararea benevolă a pagubei pricinuite sau înlăturarea daunei cauzate; f) autodenunțarea, contribuirea activă la descoperirea infracțiunii sau la identificarea infractorilor ori recunoașterea vinovăției; g) ilegalitatea sau imoralitatea acțiunilor victimei, dacă ele au provocat infracțiunea; h) săvârșirea infracțiunii ca rezultat al constrângerii fizice sau psihice, ce nu înlătură caracterul penal al faptei, sau dată fiind dependența de serviciu sau de altă natură; i) săvârșirea infracțiunii de către o persoană în stare de ebrietate, provocată de consumarea involuntară sau forțată a substanțelor menționate la art. 24 sau de consumarea acestor substanțe, fără a fi conștientă de efectul lor; j) săvârșirea infracțiunii cu depășirea limitelor legale ale legitimei apărări, reținerii infractorului, stării de extremă necesitate, riscului întemeiat sau ca rezultat al executării ordinului sau dispoziției superiorului; k) afectarea gravă, prin infracțiunea săvârșită, a făptuitorului acesteia sau greutatea poverii pedepsei, aplicată pentru el, din cauza vârstei înaintate a acestuia, stării sănătății lui sau altor circumstanțe; l) expirarea, de la momentul comiterii infracțiunii, a cel puțin 2/3 din termenul de prescripție pentru tragerea la răspundere penală, prevăzut pentru această infracțiune, sau depășirea termenului rezonabil pentru examinarea cazului, ținându-

se cont de natura faptei, dacă tergiversarea nu a fost provocată de făptuitor.

În același timp, vom menționa și faptul că nu toate circumstanțele atenuante menționate în articolul 76 CP al RM pot fi raportate la cauzele de corupție în care figurează funcționarii publici și/sau demnitarii. De exemplu, circumstanța prevăzută la lit. „b” - săvârșirea infracțiunii de către un minor. De fapt, și alte circumstanțe ar putea fi raportate la cele neaplicabile sau rar întâlnite în practica judiciară. Aceste considerente rezultă din unele împrejurări sau situații în care se poate sau nu afla acel funcționar public și/sau demnitar la momentul săvârșirii faptei infracționale de corupție. Astfel, acestea ar putea ține de sănătate și anume de elementul responsabilității reduse (de exemplu, lit. „d”) sau dependența materială (de exemplu, lit. „h”), deși cunoaștem că categoria funcționarilor publici și/sau a demnitarilor, de regulă, la accederea în funcție sau periodic trec examinarea medicală, iar dependență materială ar putea fi exclusă, deoarece aceste categorii, aflându-se în funcții publice sau funcție de demnitate publică, sunt salariați, au un venit, chiar dacă pe alocuri se poate pune în discuție problemă dacă este îndeajuns sau nu acel venit.

Aplicarea incorectă a prevederilor legale privind individualizarea pedepsei penale reprezintă un temei de contestare în ordine de apel sau recurs pe cauzele penale de corupție. Astfel, în practica judiciară, aprecierea și aplicarea justă a criteriilor de individualizare prin prisma circumstanțelor atenuante și agravante este observabilă și ea este făcută de către instanța de judecată ierarhic superioară. Astfel, în ordine de recurs, declarat de procuror, Colegiul penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a constatat aprecierea și aplicarea principiilor individualizării pedepsei penale incorecte de către instanțele de judecată inferioare în cauza penală în care A. I., persoană publică (funcționar public cu statut special), a fost condamnat de:

a) Judecătoria s. Râșcani, mun. Chișinău, la data de 28.02.2013: în baza prevederilor lit. „c”

alin. (2), art. 324 CP al RM, la 5 ani închisoare, cu amendă în mărime de 2000 u. c., ceea ce constituia 40.000 lei și cu privarea de a ocupa funcții de răspundere, abilitate cu drepturi de dispoziție și organizatorice în cadrul MAI pe un termen de 2 ani; în baza alin. (1), art. 327 CP al RM cu amendă în mărime de 200 u. c., ceea ce constituie 4000 lei, cu privarea de a ocupa funcții de răspundere în cadrul MAI pe un termen de 1 an. Totodată, fiind aplicate prevederile art. 84 CP al RM, art. 87 CP al RM, potrivit cărora pentru concurs de infracțiune prin cumul total al pedepselor s-a stabilit pedeapsa definitivă de 5 ani închisoare, cu amendă în mărime de 200 u.c., ceea ce constituie 40000 lei și amendă în mărime de 200 u. c., ceea ce constituie 4000 lei și cu privarea de a ocupa funcții de răspundere în cadrul MAI pe un termen de 3 ani, dispunând executarea de sine stătătoare a pedepselor stabilite. În conformitate cu prevederile art. 90 CP al RM, s-a suspendat condiționat executarea pedepsei aplicate sub formă de închisoare pe un termen de 5 ani, obligându-l pe A. I. să nu-și schimbe locul de trai fără a comunica organului care curează executarea sentinței;

b) Curtea de Apel Chișinău: la data de 28.02.2013, în baza prevederilor lit. „c”, alin. (2), art. 324 CP al RM, la 5 ani închisoare, cu amendă în mărime de 1500 u. c, ceea ce constituia 30.000 lei și cu privarea de a ocupa funcții de răspundere în organele MAI pe un termen de 2 ani. În conformitate cu prevederile art. 90 CP al RM, s-a suspendat condiționat executarea pedepsei aplicate sub formă de închisoare pe un termen de 3 ani, obligându-l pe A. I. să nu-și schimbe locul de trai fără acordul organului competent [4].

Colegiul penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, în speță, a admis recursul procurorului prin care a solicitat casarea parțială a deciziei instanței de apel în partea ce ține de pedeapsa penală, apreciind-o prea blândă cu ignorarea art. 7; art. 61; art. 75 CP al RM, întrucât inculpatul nu a recunoscut vina, nu s-a căit sincer de cele comise, nu a conștientizat caracterul prejudiciabil al fap-

telor sale și nu a contribuit la descoperirea infracțiunii, iar aplicarea art. 90 CP al RM nu ar fi echitabilă și nu ar conduce la corectarea vinovatului.

Într-o altă cauză penală, în ordine de apel, față de C. M., condamnat pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de alin. (1), art. 326 CP al RM, la stabilirea pedepsei penale nonprivative de 2500 lei, s-a luat în considerație în calitate de circumstanțe atenuante: lipsa antecedentelor penale și aflarea unui minor la întreținere [5]. Așadar, reieșind din aplicarea procedurii de individualizare a pedepsei penale de către instanța de judecată s-a făcut o eroare în privința luării în calcul a unei circumstanțe supra ca atenuantă. Această concluzie reiese din faptul că C. M. este persoană publică (funcționar public cu statut special), iar după cum știm, la accedere în funcție această situație ar face imposibilă ocuparea ei.

Pe lângă cele menționate, este important de specificat că, la individualizarea pedepsei penale, de către instanța de judecată trebuie să se țină cont la constatarea circumstanțelor atenuante de neadmitere a acordării valenței juridice duble acelorași situații de drept. De exemplu, reținerea ca circumstanță atenuantă recunoașterea vinovăției inculpatului, în condițiile în care această circumstanță a atras incidența procedurii simplificate prevăzute de art. 364¹ Cod de procedură penală al Republicii Moldova (în continuare CPP al RM) [2]. Această situație se poate observa în cauza penală exmainată în ordine de recurs, în privința lui C.S., recunoscut vinovat de săvârșirea infracțiunii prevăzute de alin. (2), art. 324 CP al RM la 5 ani de închisoare, în penitenciar de tip semiînchis, amendă în mărime de 6000 u. c., cu privarea de dreptul de a ocupa funcții publice pe un termen de 8 ani [6]. Colegiul penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a constatat că conținutul sentinței primei instanțe și decizia instanței de apel au reținut greșit la individualizarea pedepsei penale ca circumstanță atenuantă recunoașterea vinovăției inculpatului pentru aplicarea art. 90 CP al RM, în condițiile în care acesta deja a

atras aplicarea prevederilor art. 364¹ CPP al RM. Totodată, Colegiul penal al Curții Supreme de Justiție a subliniat în decizia sa că lipsa antecedentelor penale ale lui C.C., care la momentul săvârșirii infracțiunii de corupție pasivă era persoană publică (funcționar public cu statut special), nu poate fi luată în considerație ca o circumstanță atenuantă, reieșind din faptul că legislația în vigoare ce reglementează statutul diferitelor persoane publice stabilește drept condiție pentru numire, alegere a acestora în funcție lipsa antecedentelor penale.

Din speța prezentată mai sus, neadmiterea valenței juridice duble pentru aceleași situații de drept, de către instanța de judecată reiese din prevederile pct. 10), 12), 17) din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 8 din 11.11.2013 „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale” [7] și din pct. 3), 5), 6) ale Recomandării Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție nr. 61 din 14. 12.2013 [8].

În ce privește circumstanțele agravante, potrivit prevederilor art. 77 CP al RM, legiuitorul le consideră pe următoarele: a) săvârșirea infracțiunii de către o persoană care a fost condamnată anterior pentru infracțiune similară sau pentru alte fapte care au relevanță pentru cauză; b) provocarea prin infracțiune a unor urmări grave; c) săvârșirea infracțiunii prin orice formă de participare; d) săvârșirea infracțiunii din motive de ură socială, națională, rasială sau religioasă; e) săvârșirea infracțiunii cu bună știință împotriva unui minor sau a unei femei gravide ori profitând de starea de neputință cunoscută sau evidentă a victimei, care se datorează vârstei înaintate, bolii, dezabilității ori altui factor; f) săvârșirea infracțiunii asupra unei persoane în legătură cu îndeplinirea de către ea a obligațiilor de serviciu sau obștești; g) săvârșirea infracțiunii prin intermediul sau în prezența minorilor, persoanelor aflate în dificultate, persoanelor retardate mintal sau dependente de făptuitor; h) săvârșirea infracțiunii prin acte de o deosebită cruzime sau prin batjocorirea victimei; i) săvârșirea infracțiunii prin mijloace care prezintă un

pericol social sporit; j) săvârșirea infracțiunii de către o persoană în stare de ebrietate, provocată de consumarea substanțelor menționate la art. 24. Instanța de judecată este în drept, în funcție de caracterul infracțiunii, să nu considere aceasta ca o circumstanță agravantă; k) săvârșirea infracțiunii cu folosirea armei, a munițiilor, a substanțelor explozive ori a dispozitivelor ce le imită, a mijloacelor tehnice pregătite special, a substanțelor nocive și radioactive, a preparatelor medicamentoase și a altor preparate chimico-farmacologice, precum și cu aplicarea constrângerii fizice sau psihice; m) săvârșirea infracțiunii profitând de starea excepțională, de calamitățile naturale, precum și de dezordini în masă; n) săvârșirea infracțiunii cu folosirea încrederii acordate. Totodată, indică în alin. (2) al art. 77 CP al RM că circumstanțele indicate mai sus, dacă sunt prevăzute la articolele corespunzătoare din partea specială a CP al RM în calitate de semne ale acestor componente de infracțiuni, ele nu pot fi concomitent considerate drept circumstanțe agravante.

Ca și în cazul circumstanțelor atenuante, putem susține că nu toate circumstanțele agravante ar putea fi raportate la cauzele de corupție în care figurează funcționari publici și/sau demnitari, de exemplu, circumstanța agravantă prevăzută de lit. „a”, alin. (1), art. 77 CP al RM: săvârșirea infracțiunii de către o persoană care a fost condamnată anterior pentru infracțiune similară sau pentru alte fapte care au relevanță pentru cauză. Concluziile în cauză se bazează pe faptul că funcționarii publici și/sau demnitarii la accedea în funcție sunt supuși, potrivit prevederilor legale, unui control special, iar o condamnare anterioară pentru o faptă infracțională ar face imposibilă deținerea unei funcții publice și/sau de demnitate publică.

Importanța stabilirii circumstanțelor atenuante și agravante în cursul examinării cauzei penale în instanța de judecată, inclusiv pentru cauzele penale de corupție și în care figurează funcționari publici și/sau demnitari este de necontestat, deoarece aceasta deter-

mină mărimea, categoria și tipul pedepsei penale corespunzătoare faptei infracționale săvârșite, care duce la realizarea funcțiilor și scopului pus în fața pedepsei penale. Astfel, potrivit prevederilor art. 78 CP al RM, efectele circumstanțelor atenuante și agravante asupra pedepsei penale, ce urmează a fi stabilită de către instanța de judecată, constă în faptul că aceasta poate fi redusă sau schimbată, iar în unele cazuri pedeapsa complementară poate fi chiar înlăturată. Reducerea sau schimbarea pedepsei penale poate avea loc în modul următor:

a) dacă minimul pedepsei cu închisoare prevăzut la articolul corespunzător din partea specială a CP al RM este mai mic de 10 ani, pedeapsa poate fi redusă până la acest minimum;

b) dacă se aplică amenda, aceasta se poate coborî până la limita de jos;

c) dacă pentru infracțiunea săvârșită se prevede detențiune pe viață, aceasta se înlocuiește cu închisoare de la 15 la 25 de ani.

În cazul în care instanța de judecată constată circumstanțe atenuante la săvârșirea infracțiunii, pedeapsa complementară, prevăzută de lege pentru infracțiunea săvârșită, poate fi înlăturată, iar în cazul în care există circumstanțe agravante se poate aplica pedeapsa maximă prevăzută la articolul corespunzător din partea specială a CP al RM. În caz de concurs al circumstanțelor agravante și celor atenuante, coborârea pedepsei până la minimum sau ridicarea ei până la maximum prevăzut la articolul corespunzător din partea specială a CP al RM nu este obligatorie. Pentru existența circumstanțelor atenuante excepționale, pedeapsa penală poate fi aplicată în conformitate cu prevederile art. 79 CP al RM.

În ce privește aplicarea principiilor individualizării pedepsei penale prin intermediul prevederilor art. 79 CP al RM, putem menționa următoarele: legiuitorul a stabilit un mod de individualizare a pedepsei penale special și anume în prezența constatării unor circumstanțe excepționale se poate aplica o pedeapsă penală mai blândă decât cea pre-

văzută de lege. Specificul acestei instituții rezultă din aceea că la individualizarea pedepsei penale nu este nevoie doar de identificarea unor circumstanțe atenuante, dar și a unor circumstanțe excepționale. Acestea trebuie să fie legate de scopul și motivele faptei, de rolul vinovatului în săvârșirea infracțiunii, de comportarea lui în timpul și după consumarea infracțiunii, de alte circumstanțe care reduc esențial gravitatea faptei și a consecințelor sale, precum și de contribuirea activă a participantului unei infracțiuni săvârșite în grup la descoperirea acesteia. În aceste condiții, instanța de judecată poate aplica o pedeapsă sub limita minimă, prevăzută de legea penală pentru infracțiunea respectivă, sau una mai blândă, de altă categorie, ori poate să nu aplice pedeapsa complementară obligatorie. Totodată, menționăm că aplicarea acestui mod de individualizare a pedepsei penale prin prisma prevederilor art. 79 CP al RM este o opțiune a instanței de judecată, un drept, și nu o obligație. Dacă raportăm aceste prevederi pentru cauzele de corupție în care figurează funcționari publici și/sau demnitari, este evident că nu toate circumstanțele prevăzute de prevederile art. 79 CP al RM se pot lua în calcul, de exemplu, minoratul. Prevederile alin. (3), art. 79 CP al RM determină aplicarea acestui mod de individualizare a pedepsei penale pentru situațiile în care se săvârșesc infracțiuni de o gravitate mai mare, inclusiv ar putea fi cazul în care se săvârșesc infracțiuni de corupție, într-un mod mai specific și anume: în cazul condamnării persoanelor adulte pentru comiterea infracțiunilor deosebit de grave, instanța de judecată poate aplica o pedeapsă sub limita minimă prevăzută de legea penală, dar constituind, cel puțin, două treimi din minimul pedepsei prevăzute de prezentul cod pentru infracțiunea săvârșită.

Pentru situațiile în care este constatată recidiva de infracțiuni sau săvârșirea de infracțiuni prevăzute la art. 1661, alin. (2)–(4) prevederile alin. (1), art. 79 CP al RM nu se aplică.

Un alt mod de individualizare specific al pedepsei penale ține de acordul de recunoaștere

a vinovăției. Astfel, prevederile art. 80 CP al RM prevede că, în cazul în care persoana pusă sub învinuire încheie un acord de recunoaștere a vinovăției, iar instanța de judecată acceptă acest acord, pedeapsa pentru infracțiunea imputată se reduce cu o treime din pedeapsa maximă prevăzută pentru această infracțiune.

Potrivit prevederilor art. 504 CPP al RM, acordul de recunoaștere a vinovăției este o tranzacție încheiată între procuror și învinuit sau, după caz, inculpat, care și-a dat consimțământul de a-și recunoaște vina în schimbul unei pedepse reduse. Totodată, prevederile alin. (2) al art. 504 CPP al RM stabilește că acordul de recunoaștere a vinovăției se întocmește în scris, cu participarea obligatorie a apărătorului, învinuitului sau inculpatului în cazul infracțiunilor ușoare, mai puțin grave și grave. Alin. (4) al art. 504 CPP al RM specifică o nuanță destul de importantă și anume că instanța de judecată este obligată să constate dacă acordul de recunoaștere a vinovăției a fost încheiat în condițiile legii, în mod benevol, cu participarea apărătorului și dacă există suficiente probe care confirmă condamnarea. Reieșind din aceste circumstanțe, instanța poate să accepte sau nu acordul de recunoaștere a vinovăției. De fapt, observăm din nou, ca și în alte cazuri de individualizare a pedepsei penale descrise mai sus, acest mod de individualizare a pedepsei specific, prevăzut de art. 80 CP al RM, poate fi aplicat de instanța de judecată, fiind o opțiune, și nu o obligație și doar reieșind din condițiile legale existente la momentul examinării cauzei penale.

Aplicarea pedepsei pentru infracțiunea neconsumată reprezintă un alt procedeu specific al individualizării pedepsei penale. Dacă raportăm această instituție juridico-penală la cauzele penale de corupție, atunci putem menționa faptul că în cazul constatării circumstanțelor prevăzute de art. 81 CP al RM, acest mod al individualizării pedepsei penale, ce se evidențiază printr-o reducere substanțială a cuantumului pedepsei penale, poate avea loc. Astfel, prevederile art. 81 CP al RM stabilește că, la aplicarea pedepsei pentru

infracțiunea neconsumată, se ține cont de circumstanțele în virtutea cărora infracțiunea nu a fost dusă până la capăt, iar mărimea pedepsei pentru pregătirea de infracțiune ce nu constituie o recidivă nu poate depăși jumătate din maximul celei mai aspre pedepse prevăzute la articolul corespunzător din partea specială a CP al RM pentru infracțiunea consumată. Mărimea pedepsei pentru tentativă de infracțiune ce nu constituie o recidivă nu poate depăși trei pătrimi din maximul celei mai aspre pedepse prevăzute la articolul corespunzător din partea specială a CP al RM pentru infracțiunea consumată.

Aplicarea pedepsei pentru participatie reprezintă o altă circumstanță, care ar avea consecințe pentru individualizarea pedepsei penale, inclusiv pentru cauzele de corupție în care figurează funcționari publici și/sau demnitari. Astfel, art. 83 CP al RM prevede următoarele: organizatorul, instigatorul și complicele la o infracțiune, prevăzută de legea penală, săvârșită cu intenție se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru autor. La stabilirea pedepsei se ține cont de contribuția fiecăruia la săvârșirea infracțiunii, precum și de prevederile art. 75 CP al RM.

Aplicarea pedepsei penale în cazul unui concurs de infracțiuni la fel este o modalitate de individualizare specifică, inclusiv pentru cauzele de corupție. Astfel, dacă raportăm prevederile art. 84 CP al RM la cauzele de corupție în care figurează funcționari publici și/sau demnitari, atunci reies următoarele: dacă o persoană este declarată vinovată de săvârșirea a două sau mai multor infracțiuni, fără să fi fost condamnată pentru vreuna dintre ele, instanța de judecată, pronunțând pedeapsa pentru fiecare infracțiune aparte, stabilește pedeapsa definitivă pentru concurs de infracțiuni prin cumul, total sau parțial, al pedepselor aplicate, dar pe un termen nu mai mare de 25 de ani de închisoare. În cazul în care persoana este declarată vinovată de săvârșirea a două sau mai multor infracțiuni ușoare și/sau mai puțin grave, pedeapsa definitivă poate fi stabilită și prin absorbirea pedepsei mai ușo-

re de pedeapsa mai aspră. Totodată, prevederile alin. (2), art. 84 CP al RM stabilește și faptul că, la pedeapsa principală aplicată în cazul unui concurs de infracțiuni poate fi adăugată oricare dintre pedepsele complementare prevăzute la articolele corespunzătoare din partea specială a CP al RM, care stabilesc răspunderea pentru infracțiunile de a căror săvârșire persoana a fost declarată vinovată. Pedeapsa complementară definitivă stabilită prin cumul, total sau parțial, al pedepselor complementare aplicate nu poate depăși termenul sau mărimea maximă prevăzută de partea generală a CP al RM pentru această categorie de pedepse. Dacă pentru infracțiunile care intră în concurs sunt stabilite pedepse principale de diferite categorii, a căror cumulare nu este prevăzută de art. 87 CP al RM, și instanța de judecată nu va găsi temeiuri pentru absorbirea unei pedepse de către alta, ele se execută de sine stătător. Prevederile descrise au aceleași consecințe pentru pedeapsă și în cazul în care, după pronunțarea sentinței, se constată că persoana condamnată este vinovată și de comiterea unei alte infracțiuni săvârșite înainte de pronunțarea sentinței în prima cauză. În acest caz, în termenul pedepsei se include durata pedepsei executate, complet sau parțial, în baza primei sentințe.

Aplicarea procedurii menționat de individualizare este ușor observabil în practica judiciară. De exemplu, în cazul C.C., criteriile de individualizare a pedepsei penale pentru concursul de infracțiuni s-a aplicat în modul următor: Judecătoria Fălești a condamnat la data de 31.03.2013 pe C.C., în baza prevederilor lit. „d”, alin. (2), art. 326 CP al RM, la 1000 u. c.; în baza alin. (1), art. 332 CP al RM cu amendă în mărime de 500 u. c., fără privarea de dreptul de a ocupa funcții sau de a exercita o anumită activitate [9]. De fapt, se observă că instanța de judecată a aplicat și o altă modalitate de individualizare a pedepsei penale precum cea prevăzută de art. 79 CP al RM. Astfel, eliberând persoana vinovată de pedeapsa penală complementară pentru săvârșirea infracțiunii de art. 332 CP al RM, deși este prevăzută în

sanctiunea articolului incriminat, dar exclusă reieşind din aprecierea instanţei ca fiind inoportună, temei servind circumstanţele excepţionale ale cauzei. Aceste circumstanţe au constat din cele legate de persoana vinovatului (regretul celor săvârşire, se bucură de stimă şi respect în cadrul primăriei, gimnaziului şi al localităţii, câştigul scrutinului la alegeri la funcţia de primar de trei ori consecutiv chiar din primul tur, a participat şi participă activ la realizarea proiectelor de menire social-culturală) şi de comportamentul acestuia de după săvârşirea infracţiunii (comportament adecvat la reţinere, a recunoscut vina, s-a prezentat la toate chemările organului de urmărire penală şi a judecăţii, contribuirea activă a participantului la infracţiunea săvârşită în grup la descoperirea acesteia).

Aplicarea pedepsei în cazul unui cumul de sentinţe reprezintă şi ea o prevedere legală specifică de individualizare a pedepsei penale, prevăzută de art. 85 CP al RM, care poate avea loc numai după pronunţarea sentinţei de condamnare şi numai înainte de executarea completă a pedepsei şi în legătură cu săvârşirea unei noi infracţiuni. Astfel, raportând această instituţie, inclusiv la cauzele de corupţie în care figurează funcţionari publici şi/sau demnitari, este necesar să menţionăm că, după condamnarea definitivă a acestora, ei deja nu vor fi consideraţi subiecţi cu un statut special, iar cumularea sentinţei de condamnare va avea loc în legătură cu orice infracţiune nou săvârşită după condamnarea definitivă şi până la executarea completă a pedepsei. Instanţa de judecată adaugă, în întregime sau parţial, la pedeapsa aplicată prin noua sentinţă partea neexecutată a pedepsei stabilite de sentinţa anterioară. În acest caz, pedeapsa definitivă nu poate depăşi termenul de 30 de ani de închisoare. Cumularea pedepselor complementare în cazul unui cumul de sentinţe se efectuează în condiţiile alin. (2), art. 84 CP al RM. Pedeapsa definitivă în cazul unui cumul de sentinţe trebuie să fie mai mare decât pedeapsa stabilită pentru săvârşirea unei noi infracţiuni şi decât partea neexecutată a pedepsei pronunţate prin sentinţa anterioară a instanţei de judecată.

Totodată, alin. (4), art. 85 CP al RM invocă faptul că, la cumularea pedepselor, dacă prin una dintre sentinţe este stabilită pedeapsa detenţiunii pe viaţă, pedeapsa definitivă va fi detenţiunea pe viaţă. Ținem să menţionăm că detenţiunea pe viaţă, pentru situaţiile în care funcţionarul public şi/sau demnitarul este deja condamnat pentru o infracţiune de corupţie prevăzută de Capitolul V CP al RM sau una de corupţie în concurs cu o altă infracţiune de o altă categorie din alt capitol al CP al RM, poate fi stabilită doar pentru infracţiunea nou săvârşită în timpul executării pedepsei penale. Aceasta se explică prin faptul că detenţiunea pe viaţă, ca pedeapsă penală nu se aplică pentru infracţiunile de corupţie prevăzute în Capitolul V CP al RM.

Reieşind din cele menţionate, cu referire la aplicarea pedepselor pentru concurs de infracţiuni şi cumul de sentinţe, raportate la cauzele penale în care figurează sau au figurat funcţionari publici şi/sau demnitari, după caz, putem stabili că modul de determinare a pedepsei definitive în cazul cumulării diferitelor pedepse va avea loc în condiţiile art. 87 CP al RM. Astfel, potrivit alin. (1)-(2), art. 87 CP al RM, cumularea diferitelor pedepse principale aplicate în cazul unui concurs de infracţiuni sau al unui cumul de sentinţe va avea loc în felul următor: unei zile de închisoare îi vor corespunde 2 ore de muncă neremunerată în folosul comunităţii, iar celelalte pedepse cumulate cu închisoarea se vor executa de sine stătător.

Calcularea termenelor pedepsei şi computarea arestului preventiv la fel reprezintă un element de conţinut al procedului de individualizare a pedepsei penale, inclusiv pe cauzele de corupţie în care figurează funcţionari publici şi/sau demnitari. Reglementarea juridico-penală a calculului şi computării arestului preventiv uşurează şi stabileşte în mod echitabil şi coerent limitele şi tipul pedepselor în mod definit pentru anumite situaţii ce se iau în calcul atât până la condamnarea definitivă şi irevocabilă, cât şi după aceasta. Astfel, calcularea termenelor pedepsei şi computarea arestului preventiv potrivit prevederilor art. 88 CP al RM are loc în felul următor:

a) termenele de privare de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate și de închisoare se calculează în luni și ani, iar cele de muncă neremunerată în folosul comunității - în ore;

b) la computarea sau cumularea pedepselor: privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate și a închisorii, cu excepția muncii neremunerate în folosul comunității, precum și la înlocuirea pedepsei, se admite calcularea acestora în zile;

c) timpul aflării persoanei sub arest preventiv până la judecarea cauzei se include în termenul închisorii, calculându-se o zi pentru o zi, iar în termenul muncii neremunerate în folosul comunității - calculându-se o zi de arest preventiv pentru 2 ore de muncă neremunerată în folosul comunității;

d) durata arestului preventiv și cea a executării pedepsei cu închisoare, aplicate prin hotărârea instanței de judecată, pentru infracțiunea săvârșită în străinătate se includ în termenul pedepsei, în cazul extrădării persoanei în condițiile legii, calculându-se o zi pentru o zi;

e) condamnatului care s-a aflat sub arest preventiv până la numirea cauzei spre judecare, la stabilirea în calitate de pedeapsă principală a amenzii, a privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, instanța de judecată, ținând cont de termenul aflării sub arest preventiv, îi atenuează pedeapsa stabilită sau îl liberează complet de executarea acesteia;

f) timpul în care condamnatul, în cursul executării pedepsei, urmează un tratament spitalicesc se include în durata executării pedepsei, cu excepția cazului în care și-a provocat singur boala, fapt ce s-a constatat în cursul executării pedepsei. În durata executării pedepsei cu muncă neremunerată în folosul comunității nu se include timpul în care condamnatul lipsește de la locul de muncă.

În concluzie putem menționa că aplica-

rea corectă a procedurii de individualizare a pedepsei penale este un deziderat pus în fața instanței de judecată, mai ales în cauzele penale în care figurează subiecți cu statut special și anume: funcționari publici, funcționari publici cu statut special (polițiști) și/sau demnitari. Procedul individualizării pedepsei penale pe cauzele penale de corupție este și mai specific și necesită a atrage din partea instanțelor de judecată o atenție sporită. Din exemplele citate, se observă că în practica judiciară au loc unele erori în aplicarea regulilor individualizării pedepsei penale pe cauzele de corupție. Astfel, unele instanțe de judecată inferioare aplică eronat prevederile legale, în speță, constată circumstanțe atenuante ce nu pot fi admise (de exemplu, lipsa antecedentului penal sau acceptarea valenței duble a aceluiași situații prin circumstanța recunoașterii vinovăției inculpatului) și, prin urmare, determină aplicarea unor instituții juridico-penale ce sunt alternative închisorii, precum aplicarea art. 90 CP al RM, deși infracțiunile de corupție săvârșite de funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special și/sau demnitari, reprezintă situații cu un grad sporit al prejudiciului pentru societate. Or, admiterea unor astfel de erori ar determina aplicarea neuniformă a legislației în vigoare, iar aceasta ar descuraja și mai mult subiecții implicați în curmarea infracțiunilor de corupție, ar denigra imaginea sistemului judecătoresc, iar, în final, dezamăgirea societății în actul de justiție, iar ca efect - democrația echității sociale știrbită. Totodată, constatăm că legiuitorul prevede clar care sunt criteriile de individualizare a pedepselor penale și efectele acestora, însă respectarea acestora ar putea avea loc prin responsabilizarea sporită a magistraților. Cu atât mai mult cu cât în ajutorul instanțelor judecătorești, la aplicarea uniformă a regulilor cu privire la individualizarea pedepsei penale, le vin hotărârile Plenului Curții Supreme de Justiție și Recomandările Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Penal al Republicii Moldova. Legea nr. 985-XV din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.

2. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova. Legea nr. 122-XV din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.104-110/447 din 07.06.2003.

3. Decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, m. Chișinău, din 02.10.2013. Dosarul nr. 1ra-860/13.

4. Decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, m. Chișinău, din 25.02.2014. Dosarul nr. 1ra-22/14.

5. Decizia Colegiului penal al Curții de Apel, m. Chișinău, din 19.09.2016. Dosarul nr. 1a-354/16.

6. Decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, m. Chișinău, din 20.09.2016. Dosarul nr. 1ra-960/16.

7. Hotărârea Plenumului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale nr. 8 din 11.11.2013. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=127

8. Recomandarea Colegiului Penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale în cauzele de corupție” nr. 6 din 14.12.2013. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=92

9. Sentința Judecătorei raionului Fălești din 31.03.2014. Dosarul nr. 1-96/13, număr în program 29-1-727-17052013.

Prezentat: 30 mai 2017.

E-mail: ioneltipa@yahoo.com

Организационно-управленческое обеспечение ротации кадров в органах внутренних дел Российской Федерации

Organizational administrative assurance of the movement of staff within the internal affairs bodies of the Russian Federation

CZU 35.082:351.74 (470) =161.1

Галина ЖУРАВЛЕВА,
кандидат юридических наук,
заместитель начальника отдела кадров и государственной службы
Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения
Министерства внутренних дел Российской Федерации

Наталья КИПЕР,
кандидат юридических наук, старший преподаватель,
Академия публичного управления

SUMMARY

The insufficiency of the scientific development of the organization and legal support of the staff rotation process within Internal Affairs bodies has determined the choice of the article topic.

Keywords: rotation of personnel, public service, public servant, the bodies of internal Affairs, personnel of bodies of internal Affairs, Russian Federation.

РЕЗЮМЕ

Недостаточность научной разработки организации и правового обеспечения процесса ротации кадров в органах внутренних дел предопределила выбор темы статьи.

Ключевые слова: ротация кадров, государственная служба, государственный служащий, органы внутренних дел, сотрудник органов внутренних дел, Российская

Развитие системы государственной службы Российской Федерации во многом определяется качественным составом проходящих службу лиц, профессиональной, деловой и моральной подготовленностью к реализации возложенных на них функций.

В современных условиях реформирование и повышение эффективности функционирования системы государственной службы являются одним из государственных приоритетов. При этом большое значение уделяется противодействию коррупции,

профилактике и предотвращению коррупционных проявлений в федеральных органах государственной власти, в том числе в органах внутренних дел.

Правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации в соответствии с Конституцией России [1] определяются Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [2].

Система государственной службы включает в себя в качестве видов государственной службы государственную гражданскую, военную и правоохранительную службы. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы (ст. 2).

Должности государственной службы подразделяются на должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, воинские должности и должности правоохранительной службы. Их соотношение определяется указом Президента Российской Федерации [2, ст. 8].

В рамках настоящей статьи нас интересует ротация государственных служащих проходящих правоохранительную службу и замещающих должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел.

Служба в органах внутренних дел – федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел), а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации [3, ст. 1].

Действенным и распространенным методом повышения эффективности служебной деятельности на государственной службе (причем как в России, так и за рубежом) является ротация кадров.

Практика показывает, что ротация кадров является одним из реальных условий оперативного маневрирования имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего, резервом руководящего состава. Движение кадров в порядке ротации способствует оптимальной расстановке личного состава, особенно в условиях ограниченности источников комплектования. Ротация кадров является одной из составляющих профилактики коррупции, должностных преступлений и проступков, является одной из важных мер, направленных на дальнейшее развитие организационно-экономического механизма противодействия коррупции обеспечения экономической безопасности России. [4, с. 44]

Под *ротацией сотрудников органов внутренних дел* в узком смысле понимается осуществляемый в установленном порядке перевод сотрудника органов внутренних дел, замещающего должность, учреждаемую в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (далее – федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел), его территориальных органах, подразделениях, организациях и службах на иную равнозначную должность органов внутренних дел с учетом его уровня квалификации.

Принудительный характер ротации предусмотрен контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации. Контракт – соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или со-

трудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон [3, ч. 1, ст. 21].

В контракт [5], заключаемый с сотрудником органов внутренних дел, назначенным на должность в органах внутренних дел, по которой предусмотрена ротация, включается положение о возможности перевода сотрудника в установленном порядке на иную равнозначную должность, в том числе в другую местность, а в случае его отказа – о возможности перевода в установленном порядке на нижестоящую должность или увольнения со службы в органах внутренних дел [3, ч. 4, ст. 23].

Сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода – на иную равнозначную должность в другую местность. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа – уволен со службы в органах внутренних дел [3, ч. 12, ст. 30].

Отказ сотрудника органов внутренних дел без уважительных причин от перевода на равнозначную должность в порядке ротации может служить основанием для увольнения со службы в органах внутренних дел [3, п. 12, ч. 3, ст. 82].

Ротация, рассматриваемая в широком смысле, также призвана содействовать выявлению состояния кадрового потенциала,

повышению квалификации служащих государственной службы, перспектив их развития и использования с тем, чтобы в определенной мере обеспечить выполнение федеральными органами исполнительной власти своих основных задач и функций.

В отсутствие отдельного ведомственного нормативного правового акта, регламентирующего порядок проведения ротации в органах внутренних дел, полагаем, что организационно-управленческое обеспечение правового института ротации в органах внутренних дел может быть организовано следующим образом.

По нашему мнению, ротация в органах внутренних дел в широком смысле может рассматриваться как разделенная на этапы внутриорганизационная деятельность федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, берущая начало с подготовительных мероприятий и заканчивающаяся сдачей материалов ротации в архив.

Ротационное производство должно базироваться на принципах законности, объективности, гласности, целесообразности, гуманизма, которые пронизывают все его содержание.

Указанные принципы должны найти свое отражение в детальном описании всех стадий ротационного процесса.

Законность, на наш взгляд, должна характеризоваться закреплением в нормативных актах как федерального, так и ведомственного уровня:

а) конкретных оснований ротации, не подлежащих расширительному толкованию, в том числе проводимой на внеплановой основе;

б) перечня должностей, подлежащих обязательной ротации;

в) периодичности проведения ротации, в частности ротационного периода;

г) порядка подготовки и проведения ротации;

д) полномочий различных категорий должностных лиц по организации и прове-

дению ротации;

е) гарантий сотрудникам органов внутренних дел в связи с проведением ротации.

Объективность должна обеспечиваться нормативным закреплением таких обстоятельств, как:

- а) соблюдение интересов службы;
- б) соблюдение интересов сотрудников;
- в) поэтапность проведения ротации;
- г) возможности обжалования решения, принятого по представлению сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации.

Целесообразность ротации должна проявляться в:

- а) составлении схем ротации;
- б) составлении планов ротации.

Гуманизм должен выражаться в:

а) обязанности руководителей федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечить законность проведения ротации; учете при ротации интересов службы и интересов сотрудника;

б) обязательном предварительном собеседовании с сотрудником органов внутренних дел, подлежащим ротации, выяснением его семейных обстоятельств;

в) возможности наряду с ротацией сотрудника, давать рекомендации и предложения по улучшению его служебно-социального статуса (например, перемещения на вышестоящую должность).

Гласность ротационного процесса должна достигаться широким информированием о порядке проведения ротационных мероприятий, принимаемых решениях по конкретным сотрудникам органов внутренних дел, результатах ротации:

- а) сотрудников органов внутренних дел;
- б) общественности.

Содержание ротационного производства должно проявляться в его *функциях*, в числе которых необходимо выделить *информационно-аналитическую, организационную, контрольную и правоприменительную*.

В рамках информационно-аналитической функции реализуется возможность сбора, обработки, оценки и анализа информации о состоянии кадрового потенциала федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в целях определения путей и выработки действенных мер по его совершенствованию.

Организационная функция позволяет наиболее полно и эффективно обеспечить достижение целей и задач ротации при ее подготовке и проведении посредством определения оптимального алгоритма и перечня участников ротационного производства.

Контрольная функция представляет собой процесс оценки качества выполнения сотрудниками органов внутренних дел своих должностных обязанностей, перемещенных в порядке ротации. Причем оценивание должно происходить в динамике на протяжении всего ротационного периода, что будет способствовать выявлению перспектив развития состояния дел на конкретном участке работы и целесообразности проведенной ротации.

Правоприменительная функция предполагает возможность использования выводов по оценке результатов ротации об условной успешности (неудачи) ее проведения для принятия последующих решений руководством федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по вопросам организации и проведения ротации.

Основными критериями при проведении ротации сотрудника органов внутренних дел служат и результаты, достигнутые им при исполнении должностных обязанностей до и после перемещения в порядке ротации. При этом следует иметь в виду, что критерии и методы оценки квалификации сотрудников формируются с учетом специфики деятельности конкретного подразделения.

Основные подходы к оценке личностных, деловых качеств и квалификации со-

трудника при его ротации должны быть следующими: уровень образования; стаж работы по специальности; профессиональная подготовленность и компетентность; знание необходимых нормативных актов, регламентирующих деятельность службы (подразделения, организации); знание отечественного и зарубежного опыта; способность решать оперативно-служебные задачи, соответствующие должностному положению; умение оперативно принимать решения по достижению поставленных целей; качество законченной работы; способность адаптироваться к новой ситуации и применять новые подходы к решению возникающих проблем; качественность и своевременность выполнения должностных обязанностей; ответственность за результаты работы; интенсивность труда (способность в короткие сроки справляться с большим объемом работы); умение работать с документами; способность прогнозировать, планировать, организовывать, координировать, регулировать, а также контролировать и анализировать работу подчиненных; способность в короткие сроки осваивать технические средства, обеспечивающие повышение производительности труда и качества работы; профессиональная этика, стиль общения; способность к творчеству; уровень интеллектуального и культурного развития, то есть широта мировоззрения, творческая активность, эрудированность; боевая, физическая и эмоционально-волевая готовность к решению оперативно-служебных задач, к оправданному риску; степень самообладания в экстремальных ситуациях, выдержанности в отношениях с людьми; способность к самооценке.

Ротацию как комплекс мероприятий можно представить в виде совокупности следующих стадий (этапов):

первый этап – организация подготовки и проведения ротации – самая длительная стадия;

второй этап – непосредственное проведение ротации конкретных сотрудников

органов внутренних дел, понимаемой в узком смысле как перемещение (перевод) сотрудника органов внутренних дел на равнозначную должность;

третий этап – оценка результатов ротации, ее целесообразности и успешности.

Для более полного восприятия процесса ротации следует детализировать вопросы организации и проведения отдельных этапов.

Первый этап – организация подготовки и проведения ротации в федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел возлагается на кадровые аппараты и отражается в положении о ротации (порядок проведения ротации сотрудников органов внутренних дел определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел посредством издания ведомственного нормативного правового акта), где должно быть закреплено:

- понятие ротации и основания ее проведения;
- перечень должностей, подлежащих ротации;
- лиц, которые уполномочены (могут инициировать) на проведение ротации;
- разработка и доведение до сотрудников органов внутренних дел сроков, утвержденных в установленном порядке планов и схем ротации;
- изучение нормативных документов, регулирующих проведение ротации сотрудников органов внутренних дел;
- проведение инструктивных совещаний с руководителями соответствующих подразделений, в которых запланирована ротация, сотрудниками кадровых аппаратов;
- материальное, техническое и методическое обеспечение деятельности по подготовке и проведению ротации.

На сотрудника органов внутренних дел, подлежащего ротации, должно быть подготовлено представление.

Принятие решений о целесообразности ротации конкретных сотрудников органов

внутренних дел принимается уполномоченным руководителем структурных (территориальных) подразделений федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Принятие решений о ротации руководителей и их заместителей структурных (территориальных) подразделений принимается руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Решение о ротации руководителей и их заместителей, замещающих должности высшего начальствующего состава, принимается Президентом Российской Федерации.

Контроль за подготовкой и ходом ротации осуществляется вышестоящими кадровыми аппаратами федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел посредством доклада о ходе подготовки, проведения ротации и ее результатов руководителями структурных (территориальных) подразделений.

Планы проведения ротации составляются в конце текущего года сроком на один год и для наглядности размещаются на соответствующих стендах. Для сотрудников, подлежащих ротации, и их руководителей, указанные планы доводятся персонально.

В плане по ротации сотрудников органов внутренних дел должны содержаться следующие позиции:

- наименование должности, занимаемой сотрудником органов внутренних дел;
- оклад по занимаемой должности и предельное специальное звание по ней;
- персональные данные сотрудника, подлежащего ротации (специальное звание, фамилия, имя, отчество, число, месяц, год рождения);
- квалификационная характеристика сотрудника, подлежащего ротации:
 - а) уровень образования;
 - б) специальность и квалификация;
 - в) общий стаж службы в органах внутренних дел;

г) стаж в занимаемой должности;

- дата и сроки назначения на занимаемую должность согласно контракту; дата и номер приказа о назначении;

- должность, на которую планируется назначение сотрудника органов внутренних дел, подлежащего ротации;

- оклад по планируемой должности и предельное специальное звание по ней;

- планируемая дата ротации;

- дата и номер приказа о назначении на должность, назначаемую в результате ротации.

Схема ротации сотрудников органов внутренних дел составляется в случае необходимости в целях упорядочения процедуры подготовки текста представления сотрудника к перемещению в порядке ротации. Схема с учетом отраслевой специфики может содержать:

- сроки оформления предоставления сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации;

- перечень лиц, представляющих сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации;

- перечень лиц, с которыми согласовывается представление сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации;

- перечень лиц, утверждающих представление сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации.

Изучение нормативных документов, регулирующих проведение ротации, осуществляется сотрудниками органов внутренних дел самостоятельно с последующей сдачей зачетов, либо на занятиях, проводимых в системе служебной подготовки.

Составление текста представления на конкретного сотрудника органов внутренних дел целесообразно осуществлять его непосредственному руководителю при условии совместной с ним службы не менее шести месяцев. При меньшем ее сроке представление сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ро-

тации готовит заместитель этого руководителя или вышестоящий руководитель.

Представление сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации составляется в письменной форме. В нем объективно и всесторонне отражаются индивидуальные особенности сотрудника, его знания, умения, навыки, их соответствие занимаемой сотрудником должности.

После характеристики личности сотрудника органов внутренних дел даются рекомендации по улучшению его служебной деятельности, устранению имеющихся у него недостатков. Текст представления завершается выводами о соответствии сотрудника занимаемой должности, возможности перемещения на вышестоящую, равнозначную должность в органах внутренних дел.

Руководители, готовящие представление на сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации, обязаны:

- проанализировать условия и состояние дел на порученном участке работы, в подразделении в котором сотрудник проходит службу;

- выяснить мнение своих заместителей, руководителей кадрового аппарата, коллектива о сотруднике органов внутренних дел, подлежащем ротации, а также учесть оценки его деятельности по последней аттестации, по отчетам перед коллективами, вышестоящей организацией и населением;

- провести предварительную беседу с сотрудником органов внутренних дел, представляемым к перемещению в порядке ротации;

- дать оценку качествам, определяющим нравственный облик, профессиональное мастерство сотрудника органов внутренних дел, а также состояние его подготовленности к выполнению должностных обязанностей с учетом итогов профессиональной подготовки;

- отметить качества, на которые необходимо обратить особое внимание сотрудни-

ку органов внутренних дел, представляемому к перемещению в порядке ротации, в целях устранения в ходе дальнейшей службы, недостатков, выявленных в его деятельности и поведении;

- подготовить согласованный с представителями кадрового аппарата текст представления сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации, с заключением о степени соответствия занимаемой должности и перспективе его дальнейшего использования, указывая конкретную должность, на которую следует переместить сотрудника органов внутренних дел;

- совместно с представителями кадрового аппарата ознакомить под расписку сотрудника органов внутренних дел, представляемого к перемещению в порядке ротации. В случае несогласия сотрудника с содержанием текста представления, сотрудник органов внутренних дел собственноручно пишет об этом на оригинале представления.

Далее, вышестоящие руководители, наделенные правом принимать решение о ротации, обязаны всесторонне рассмотреть представление, выявить его соответствие действительным данным, характеризующим сотрудника органов внутренних дел, записать в представлении свое заключение, указав конкретную должность, на которую следует переместить сотрудника органов внутренних дел, подписать его и передать для принятия окончательного решения соответствующему руководителю.

Уполномоченный руководитель принимает окончательное решение о перемещении сотрудника органов внутренних дел в порядке ротации, указывая конкретную должность и сроки оформления его перемещения с учетом сроков для ознакомления сотрудника. Руководитель вправе принять решение о переносе срока ротации, если этого требуют объективные обстоятельства.

Подпись руководителя, принявшего

окончательное решение, скрепляется соответствующей гербовой печатью. После чего представление передается в десятидневный срок (без учета выходных и праздничных дней) по месту службы сотрудника, подлежащего перемещению в порядке ротации, где объявляется ему непосредственными руководителями под расписку в течение семи дней с момента его поступления.

Если сотрудник органов внутренних дел в это время находится в командировке, отпуске или на лечении, решение по представлению объявляется сразу же по его возвращению к исполнению служебных обязанностей. Сотрудник расписывается в оригинале представления с указанием даты.

Оригинал представления приобщается к личному делу сотрудника органов внутренних дел, а копия помещается в отдельную накопительную папку материалов по ротации для последующего анализа и контроля.

Решение по представлению может быть обжаловано сотрудником органов внутренних дел. Такая жалоба подается на имя вышестоящего руководителя или в установленном порядке в суд.

В случае признания жалобы обоснованной, решение по представлению может быть пересмотрено вышестоящим руководителем.

Второй этап – непосредственное проведение ротации конкретных сотрудников органов внутренних дел оформляется кадровыми аппаратами на основании представления к перемещению сотрудника органов внутренних дел в порядке ротации, личного рапорта и контракта. Перемещение оформляется приказом уполномоченного руководителя соответствующего подразделения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел с указанием основания перемещения и сроков замещения должности.

При перемещении на службу в другую местность, кроме интересов службы, сле-

дует учитывать состояние здоровья сотрудника органов внутренних дел или состояние здоровья членов его семьи.

Проезд и перевозка имущества сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи к новому месту службы осуществляется за счет средств федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Третий, заключительный, этап – оценка результатов ротации, ее целесообразности и успешности, возлагается на кадровые аппараты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Для обеспечения своевременности реализации представления сотрудника органов внутренних дел к перемещению в порядке ротации кадровые аппараты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел обязаны:

- уточнить на основании выводов и рекомендаций, содержащихся в представлении, перспективные планы работы с сотрудниками органов внутренних дел;

- вести контрольные списки:

- а) сотрудников органов внутренних дел, рекомендованных для перемещения на вышестоящие должности;

- б) сотрудников органов внутренних дел, перемещенных с учетом сроков ротационного периода, на который он замещает должность;

- в) взысканий и поощрений сотрудника органов внутренних дел с момента замещения им должности в ротационном порядке.

Анализ указанных данных позволит выявить целесообразность проведенной ротации, использовать полученный опыт при организации и проведении ротации в дальнейшем.

Механизм внеплановой ротации сотрудников органов внутренних дел имеет некоторые отличия в двух первых этапах ротационного производства, и не имеет отличий в третьей стадии.

Так, на первом этапе основанием для

провeдeния плaнoвoй рoтaции являeтся утвeрдeнный сooтвeтствующим рyкoвoдитeлeм плaн, для внeплaнoвoй рoтaции oснoвaниями мoгyт являться:

- личная прoсьбa сoтpyдникa oрганoв внyтpeнних дeл, oфoрмлeнная в видe рaпoртa. Причинoй этoмy мoжeт стaть, нaпpимeр, измeнившиeся сeмeйные oбстoятeльствa (нeoбхoдимoсть измeнeния пoстoянного мeстa житeльствa, yхyдшeниe сoстoяния здрoвья сaмoгo сoтpyдникa или члeнoв сeмьи и вoзникшaя вслeдствиe этoгo нeoбхoдимoсть yхoдa зa члeнoм сeмьи);

- инициaтивa рyкoвoдитeля, в тoм числe:

- а) в рeзyльтaтe oргaнизaциoннo-штaтных измeнeний, нe зaплaнирoвaнных рaнee;

- б) с цeлью прoфилaктики кoррyпциoнных прoявлeний;

- в) с цeлью yстрaнeния кoнфликтa интeрeсoв;

- инициaтивa тpeтьих лиц:

- а) зaключeниe рeжимнo-сeкрeтнoгo oргaнa o прeкрaщeнии дoпyскa к свeдeниям, сoдeржaщим гoсyдaрствeнную тaйнy, пo рaзличным oснoвaниям, eсли дoпyск нeoбхoдим в связи с испoлнeниeм слyжeбных oбязaннoстeй.

На втoрoм этaпe в хoдe нeпoсрeдствeннoгo прoвeдeния внeплaнoвoй рoтaции, пeрeмeщeниe (пeрeвoд) сoтpyдникa oрганoв внyтpeнних дeл нa рaвнoзнaчную дoлжнoсть oснoвaниями для oфoрмлeния кaдрoвыми aппaрaтaми (крoмe пpeдстaвлeния к пeрeмeщeнию сoтpyдникa oрганoв внyтpeнних дeл в пoрядкe рoтaции), мoгyт являться:

- а) прикaз o пpoвeдeнии oргaнизaциoн-

нo-штaтных измeнeний;

- б) зaключeниe кoмиссии пo этикe и рaзрeшeнию кoнфликтa интeрeсoв, в кaчeствe вывoдoв кoтoрoй фигyрирyeт нeoбхoдимoсть пeрeмeщeния сoтpyдникa oрганoв внyтpeнних дeл с цeлью прoфилaктики кoррyпциoнных прoявлeний или yстрaнeния кoнфликтa интeрeсoв;

- в) зaключeниe aттeстaциoннoй кoмиссии;

- г) зaключeниe рeжимнo-сeкрeтнoгo oргaнa;

- д) зaключeниe вoeннo-врaчeбнoй кoмиссии.

Пoрядoк oфoрмлeния пeрeмeщeния тoт же, чтo и при плaнoвoй рoтaции.

Трeтий этaп внeплaнoвoй рoтaции пoлнoстью сoвпaдaeт с зaключитeльным этaпoм плaнoвoй рoтaции.

Тaким oбрaзoм, мeждy плaнoвoй и внeплaнoвoй рoтaциeй сyщeствyют кaк рaзличия, тaк и сxoдныe чeртy.

Пoлaгaeм, чтo сoвeршeнствoвaниe прaвoвoй рeглaмeнтaции вoпpосoв рoтaции кaдрoв бyдeт спoсoбствoвaть:

- пoвышeнию прeстижa гoсyдaрствeннoй слyжбy в цeлoм и пpивлeчeнию нa слyжбy в oргaны внyтpeнних дeл нрaвствeннo зрeлых и квaлифицирoвaнных спeциaлистoв;

- oбeспeчeнию дeмoкpaтичeских нaчaл в oцeнкe кaндидaтoв и пpинятии кaдрoвых рeшeний;

- внeдрeнию сoврeмeнных тeхнoлoгий кaдрoвoй рaбoты и нa этoй oснoвe пoвышeнию oбъeктивнoсти oцeнки и эффeктивнoсти испoльзoвaния кaдрoвoгo пoтeнциaлa.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (электронный ресурс на 31.05.2017).

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной служ-

бы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 22, № 2063.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета» от 7 декабря 2011 г. № 275.

4. Макаров А. А. Организационно-экономические меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ / Административное и муниципальное право, 2009, № 2, с. 43-47.

5. Приказ МВД РФ от 19 января 2012 г. 34 «О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // „Российская газета” от 10 февраля 2012 г. № 29.

Prezentat: 31 mai 2017.

E-mail: narale@yandex.ru

Economie și finanțe publice



Importanța conceptului de leadership în contextul administrației publice

The importance of the leadership concept in the context of public administration

CZU 005.322:35

Lilia DRAGOMIR,
doctor în economie,
conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

Andrei GUȚU,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Leadership development is not a new unique concept to the public sector in many countries around the world. What has become, however, as discussed topic today? Generally, it has been observed that there is a big difference between how the public sector is perceived today and how the national interest should be seen now or in the future. The approach to the major issues facing the public sector in many countries today could be the development of a certain type of leadership to shape itself best on the administrative structures in the country. Leadership is basically the core component of good public governance.

The emergence and development of leadership in public administration is not a new unique, concept just as there is something new to many countries around the world. However, the leadership has now reached a very topical subject.

Keywords: *leadership, institutions, public institutions etc.*

REZUMAT

Dezvoltarea leadership-ului nu este un concept nou unic pentru sectorul public în multe țări din întreaga lume. Ce a devenit totuși o temă discutată astăzi? În general, s-a observat că există o mare diferență între modul în care sectorul public este perceput astăzi și modul în care ar trebui să se vadă interesul național acum sau în viitor. Abordarea problemelor majore cu care se confruntă sectorul public în multe țări de astăzi ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să se formeze cel mai bine pe structurile administrative din țară. Leadership-ul este, în principiu, componenta esențială a bunei guvernări publice.

Apariția și dezvoltarea leadership-ului în administrația publică nu este un concept nou unic, așa cum este nou în multe țări din întreaga lume. Cu toate acestea, leadership-ul a ajuns acum un subiect foarte actual.

Cuvinte-cheie: *leadership, instituții, instituții publice etc.*

Dezvoltarea leadership-ului nu reprezintă un concept nou sau unic pentru sectorul public din mai multe țări de pe mapamond. De ce a devenit totuși astăzi un subiect atât

de dezbătut? În general, s-a observat că există o diferență foarte mare între cum este perceput sectorul public în prezent și cum ar trebui să fie văzut interesul național în prezent sau în viitor. Un răspuns la principalele probleme cu care se confruntă sectorul public din multe țări, la ora actuală ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să se muleze cel mai bine pe structurile administrative existente în țară. Leadership-ul este, practic, componenta de bază a unei bune guvernări publice. [1, p. 21]

Leadership-ul nu este o noțiune singulară. Chiar și după decenii de cercetare, este relativ dificil să identificăm cu certitudine factorii cauzali specifici care să conducă la un leadership și management de succes în orice timp și spațiu. În prezent, se urmărește o abordare a leadership-ului și a managementului care să conducă la performanță și eficiență. Studiile dovedesc că cei mai mulți doresc o abordare completă care să poată fi adaptată cât mai multor organizații și situații. O astfel de abordare permite promovarea unei înțelegeri și a unui limbaj comun prin care conducătorii organizațiilor să poată să lucreze împreună și să acționeze asupra problemelor pe care le întâmpină în activitățile zilnice. Pentru dezvoltarea ideilor și abilităților în acest sens, este necesară construirea unui sistem al comportamentului organizațional, folosind un limbaj comun pentru ca cei în măsură să poată să stăpânească capacitățile, principiile și legitățile necesare. Abordarea situațională a leadership-ului pune la dispoziție acest limbaj comun, menit să rezolve problemele organizației: un limbaj comun, valoros prin care se pot diagnostica problemele leadership-ului, prin care se poate adapta comportamentul organizației pentru a rezolva aceste probleme și prin care se pot comunica soluțiile găsite. [7, p. 75]

În ciuda schimbărilor în conceptul de organizație, leadership-ul de succes depinde în mod fundamental de interacțiunea dintre cei ce îl urmează pe conducătorul or-

ganizației în îndeplinirea obiectivelor acesteia, intervenția conducerii, recunoașterea rezultatelor acestei intervenții și schimbările efective. Toate acestea sunt elemente esențiale ale leadership-ului. Apariția și dezvoltarea leadership-ului în cadrul administrației publice nu reprezintă un concept nou sau unic, la fel cum nu reprezintă ceva de noutate pentru multe țări de pe glob. Cu toate acestea, a ajuns în prezent un subiect de mare actualitate. [11, p. 30]

Sigur că, între administrația publică din țările dezvoltate și cele sărace există mari diferențe, care țin de modul în care este perceput sectorul public în prezent și cum ar trebui să fie văzut interesul național în prezent sau în viitor. Tocmai din acest motiv, o soluție la toate problemele actuale pe care le înfruntă sectorul public din multe țări în curs de dezvoltare ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să ofere soluții și să se muleze foarte bine pe structurile administrative publice ale țării noastre. În ciuda faptului că acest concept de leadership nu este nou în cadrul sectorului public, mai multă atenție i-a fost acordat în sectorul privat, fiind un subiect dezvoltat frecvent în literatura privind managementul corporațiilor. Schimbările în organizații sunt mai multe și mai frecvente. Ele apar la dezvoltările în ritm mai rapid și din acest motiv angajații sunt de așteptat să fie chiar mai adaptabili. În acest context, liderii joacă un rol important în stabilirea unui exemplu pentru toate aceste valori, comportamente și considerații care sunt așteptate de la angajați. [8, p.76]

Liderii trebuie să conștientizeze că schimbările într-o organizație sunt acceptate și implementate într-un mod care rezultă nu numai în performanță dar, de asemenea, în înțelegerea generală și satisfacția tuturor. Pe măsură ce a fost stabilit faptul că liderii au un rol important ca agenți ai schimbării, s-a observat că primordialitatea leadership-ului ține de starea societății, de structura instituțiilor publice, precum și de forma de

reformă inițiată. Dezvoltarea liderilor este mai importantă într-o societate diversificată decât într-una omogenă, întrucât liderii trebuie să transmită noi valori, să instrumenteze pozitiv conflictele și să formeze alianții în scopul susținerii reformei. Totodată, liderii joacă un rol mult mai mare într-o structură administrativ-teritorială descentralizată și ramificată, ceea ce este firesc, decât într-una centralizată și policentrică. [9, p. 66]

Una dintre problemele cel mai des amintite în ceea ce privește succesele sau insuccesele sectorului public și privat se referă la leadership; probabil că una dintre cele mai des invocate explicații pentru dezastrul economic, politic sau administrativ se referă la lipsa leadership-ului. În ceea ce privește statutul liderilor în cadrul organizațiilor publice avem de-a face cu un set consistent de mituri: actul decizional este rațional, liderii controlează toate aspectele vieții organizaționale, elaborează strategii coerente, se ocupă de toate problemele apărute, beneficiază de sisteme de informație computerizată complexe și eficiente și de consilieri competenți etc. În realitate problema conducerii organizațiilor publice nu se situează în acest context ordonat și previzibil; caracteristicile leadership-ului în administrația publică sunt mult mai prozaice: deciziile sunt de multe ori reactive, bazate pe intuiție și experiență, sarcinile de amănunt aglomerează până la refuz agenda și trec pe planul secund luarea deciziilor strategice, iar munca managerului tinde a fi mult mai puțin legată de elemente de raționalitate, predictibilitate și control deplin. Pe de altă parte, este dificil să limităm extinderea leadership-ului doar la anumite niveluri, această funcție este larg răspândită la nivelul oricărei societăți. Multe tentative de definire a leadership-ului au fost realizate în cadrul științelor sociale; diferitele abordări și puncte de vedere întâlnite aici au demonstrat interesul extrem pe care acest subiect l-a exercitat. Prin leadership majoritatea oamenilor înțeleg capacitatea unei persoane de a

mobiliza și direcționa capacitățile membrilor unei organizații pentru atingerea scopurilor definite. [10, p. 40]

Deținerea poziției de lider presupune ocuparea unui loc distinct în arhitectura organizațională și oferă accesul la un tip de comportamente și abordări diferite de cele ale majorității membrilor; această poziție presupune responsabilități și oferă oportunități și beneficii; de aici sensibilitatea crescută a acestei arii și presiunile permanente exercitate în cadrul ei. Toate definițiile referitoare la leadership au în comun, cel puțin, două elemente:

a) ideea că acest termen se referă la un fenomen de grup;

b) ideea exercitării unui proces de influențare intenționată a membrilor organizației din partea liderului. [4, p. 50]

Această constatare preliminară presupune din start acordarea unei atenții deosebite caracteristicilor resursei umane și contextului organizațiilor publice; așa cum s-a mai discutat anterior, organizațiile publice sunt profund influențate de mediul lor, cea mai vizibilă și puternică formă de influență fiind cea politică. Liderii administrativi nu pot să ignore această realitate ce semnifică modificări semnificative de valori și obiective, priorități și strategii în funcție de ciclurile electorale. Influența exercitată de liderii administrativi nu se referă doar la aspectele interne ale organizațiilor, ci și la dezvoltările exterioare ale acestora. Perceperea administrației publice ca un simplu aparat ce aplică în mod mecanic reglementări și politici definite la nivel politic și răspunde automat cererii sociale este mult prea simplistă; administrația acționează ca un actor distinct (alături de cei sociali și politici) în alcătuirea agendei administrative și exercită un efect socializat. [2, p. 89]

Evoluțiile spațiului politic și social pot influența major sistemele administrative; valorile și interesele grupurilor politice și de interes se pot modifica rapid; lupta între aceste grupuri poate furniza liderului admi-

nistrativ oportunități pe care nu le poate neglija. De aici importanța înțelegerii realităților și a adaptării stilului de leadership la situația dată în ideea protejării intereselor proprii organizației. Chiar dacă pentru mulți birocrați separarea completă de realitățile și evoluțiile politice sau sociale pare a fi un motiv de mândrie și de promovare a unei imagini de promotori de tradiții și valori obiective, inflexibilitatea în acest domeniu nu reprezintă nici pe departe o caracteristică dorită pentru un lider eficient. Leadership-ul este foarte important și atunci când vorbim de relațiile existente între membrii organizației și de motivarea personalului în cadrul organizațiilor publice. [5, p. 45]

Având în vedere faptul că angajații (funcționarii publici) unei organizații publice sunt, în general, stimulați mai slab, din punct de vedere material, conducerea trebuie să compenseze această lipsă materială și să stimuleze angajații prin mijloace nonmateriale pentru atingerea obiectivelor organizaționale. Putem afirma că leadership-ul, ca și concept, este caracterizat de următoarele trăsături:

- este un proces de influență intenționată;
- este un fenomen de grup – pentru a vorbi despre leadership e nevoie de un grup de „adepți” ai liderului;
- este un fenomen orientat spre obiective – mai precis, activitatea liderului are în spate un set de obiective care trebuie realizate de „adepți”;
- este un proces mai degrabă inspirați-

onal, nonmaterial, punând accentul pe latura informală a relațiilor interpersonale.

Aceste constatări preliminare presupun din start acordarea unei atenții deosebite caracteristicilor resursei umane și contextului organizațiilor publice; organizațiile publice sunt profund influențate de mediul lor, cea mai vizibilă și puternică formă de influență fiind cea politică. Liderii administrativi nu pot să ignore această realitate ce semnifică modificări substanțiale de valori și obiective, priorități și strategii în funcție de ciclurile electorale. Influența exercitată de liderii administrativi nu se referă doar la aspectele interne ale organizațiilor, ci și la dezvoltările exterioare acestora. Perceperea administrației publice ca un simplu aparat ce aplică în mod mecanic reglementări și politici definite la nivel politic și răspunde automat cererii sociale este mult prea simplistă; administrația acționează ca un actor distinct (alături de cei sociali și politici) în alcătuirea agendei administrative și exercită un efect socializator deloc neglijabil. [6, p. 45]

Concluzie. În timp ce s-a definit rolul liderilor ca agenți ai schimbării, s-a remarcat că importanța leadership-ului depinde de starea societății, de structura instituțiilor publice și de tipul de reformă adoptat. Dezvoltarea liderilor este mai importantă într-o societate diversificată decât într-una omogenă, pentru că liderilor li se cere să transmită noi valori, să medieze conflicte și să creeze coaliții în vederea susținerii reformei. Liderii sunt mai importanți într-o structură administrativă descentralizată și ramificată decât într-una centralizată și ierarhizată.

BIBLIOGRAFIE

1. ABĂLUȚĂ, O. Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică. București, 2010, p. 21.
2. BENȚE, C. Leadership-ul în cadrul organizațiilor publice. Ed.: Transilvania. Brașov, 2002, p. 89.
3. HINȚEA, C., ȚICLĂU, T., GYORGY J. Management și leadership în sectorul public. O analiză comparativă a conceptelor. Ed.: Pokirom, Iași, 2010, p. 21.
4. MAXWELL, J. Cele cinci niveluri ale leadership-ului, Ed.: Polirom. București, 2012, p. 50.
5. NĂSTASE, M. Liderii bazați pe cunoaștere în administrația publică: mit sau realitate? Ed.: Polirom. București, 2013, p. 65.

6. NĂSTASE, M. Stiluri de leadership în cadrul organizațiilor, Ed.: Polirom. București, 2006, p. 45.
7. PALADI, I. Managementul public. Ed.: ASEM. Chișinău, 2009, p. 75.
8. RUS, M. Leadership și comportament organizațional. Ed.: Pro Universitaria. București, 2015, p. 76.
9. SILARD, A. Leadership total. Editura Curtea Veche Publishing. București, 2010, p. 66.
10. TRIPON, C., DODU, M., RABOCA, H. Dezvoltare organizațională și măsurarea performanțelor. Leadership și procese de luare a deciziilor în administrația publică. Ed.: Polirom. București, 2004, p. 40.
11. ZLATE, M. Leadership și management. Ed.: Polirom. Iași, 2004, p. 30.

Prezentat: 7 aprilie 2017.

E-mail: rotarulilia@inbox.ru

Integrarea principiilor justiției sociale în politica de dezvoltare urbană din Republica Moldova

Integration of the social justice principles into the urban development policy of the Republic of Moldova

CZU 316.34:711.4(478)

Elena VACULOVSKI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrație Publică

SUMMARY

From the social perspective, cities are places where demographic challenges, social inclusion and cohesion, integration of immigrants, unemployment, education, poverty, multicultural challenges, etc. are strongly felt. In a modern society, with limited access to the resources, like Republic of Moldova, social inequality is one of the factors that underlie various forms of poverty and social exclusion.

The promotion of effective urban development policy in Moldova is greeted by the European Commission's recommendations concerning the active inclusion policies that will enable the fighting against both spatial segregation and social exclusion.

Keywords: social inequality, smart growth, sustainable growth, inclusive growth.

REZUMAT

Din punct de vedere social, orașele sunt locuri unde provocările demografice, incluziunea și coeziunea socială, integrarea imigranților, șomajul, educația, sărăcia, provocările multiculturalității etc. sunt puternic resimțite. Într-o societate modernă, cu acces limitat la resurse, precum Republica Moldova, inegalitatea socială este unul dintre factorii care stau la baza diferitelor forme de sărăcie și excluziune socială.

Promovarea unei politici eficiente de dezvoltare urbană în Republica Moldova este susținută de recomandările Comisiei Europene privind politicile de incluziune activă care vor permite combaterea atât a segregării spațiale, cât și a excluziunii sociale.

Cuvinte-cheie: inegalitate socială, creștere inteligentă, creștere durabilă, creștere incluzivă etc.

În prezent orașele devin locurile care impun cele mai multe provocări și oferă cele mai bune oportunități pentru ziua de azi, precum și pentru viitor. În Strategia „Europa 2020” se menționează că Uniunea Europeană se confruntă cu o serie de provocări majore

de natură economică, precum ar fi recesiunea financiar-economică, globalizarea etc., sau legate de probleme sociale, precum ar fi șomajul, integrarea socială, structura demografică, inechitatea sau cele legate de mediu - schimbările climatice, conservarea resurselor

naturale. De asemenea, în document se afirmă că, „ieșirea din criză trebuie să marcheze intrarea într-o nouă economie. Pentru ca generația noastră și cele viitoare să continue să se bucure de o calitate înaltă a unei vieți sănătoase, sprijinite de modelele sociale europene, trebuie să acționăm acum. Ceea ce ne trebuie este o strategie care să transforme Uniunea Europeană într-o economie inteligentă, durabilă și incluzivă care să ofere oportunități de angajare, productivitate și coeziune socială la niveluri înalte”. [3]

Pentru a realiza acest lucru, Strategia „Europa 2020” fixează 3 priorități de întărire reciprocă:

- creștere inteligentă, care să dezvolte o economie bazată pe cunoștințe și inovație;
- creștere durabilă, care să promoveze o economie mai verde, mai competitivă și care să gestioneze resursele într-un mod mai eficient;
- creștere incluzivă care să stimuleze o economie cu un potențial înalt de angajare, care să asigure coeziunea teritorială și socială. [3]

Din perspectivă socială, orașele – care concentrează majoritatea populației europene - sunt locurile în care provocările demografice, incluziunea și coeziunea socială, integrarea imigranților, șomajul, educația, sărăcia, provocările multiculturalității etc. sunt resimțite intens.

Într-o societate modernă, cu acces limitat la resurse, precum este și Republica Moldova, inegalitatea socială este unul dintre factorii care stau la baza diverselor forme ale sărăciei și excluziunii sociale, deoarece ea face ca o parte din populație să dispună de resurse insuficiente supraviețuirii. Astfel, inegalitatea socială are o legătură strânsă și cu dezvoltarea umană. Generând fenomenul de sărăcie, inegalitatea socială are un impact negativ asupra dezvoltării umane a unei societăți, or dezvoltarea umană nu poate avea loc doar pentru un anumit grup restrâns al populației. Dezvoltarea umană este o dezvoltare a oamenilor, pentru oameni și prin oameni.

Inegalitatea socială reprezintă o

caracteristică firească a vieții sociale, ea fiind determinată de structura socială existentă care divizează societatea în diverse grupuri sociale definite în funcție de mai multe criterii. Structura socială se constituie în rezultatul procesului de stratificare la baza căruia se află diferențele naturale și sociale care apar între membrii societății. În mare măsură, stratificarea socială trebuie să se bazeze pe principiile justiției sociale acceptate în societate (de exemplu, meritocrația). Doar în cazul dat ea va asigura un climat sănătos al relațiilor sociale dintre membrii societății și, prin urmare, un echilibru social în societate. O societate, practic, nu poate exista dacă inegalitățile nu sunt acceptate de majoritatea populației.

Totodată, diferențele naturale condiționate de particularități fiziologice și psihologice, precum și cele sociale, determinate de nivelul de instruire, diviziunea muncii, stilul de viață, rolurile sociale etc. pot conduce la apariția diverselor inegalități care nu pot fi nici acceptabile, nici echitabile. Plasând unii membri ai societății într-o poziție mai avantajată față de alții în ierarhia socială, ele pot genera stări de discriminare, frustrare sau inechitate în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii sau poziția pe care membrii societății o ocupă în ierarhia socială. Cei puternici se impun în fața celor slabi, cei inteligenți sunt în avantaj față de cei mai puțin inteligenți. O femeie frumoasă întotdeauna are superioritate față de celelalte. O astfel de situație afectează relațiile sociale dintr-o societate și poate avea repercusiuni negative asupra perspectivelor de dezvoltare.

Diferențele dintre oameni conduc la stratificarea societății care, în mod implicit, generează și inegalități. Toate sectoarele vieții social-umane sunt stratificate în rezultatul diferențelor privind sursa de venit, apartenența religioasă, distribuția puterii politice, paternul consumului etc. Stratificarea socială divizează oamenii în mai multe grupuri sociale sau clase. Indiferent de ordinea socială și economică existentă, la nivel general, societatea este compusă din trei clase: o clasă a

oamenilor avuți (elita), una a oamenilor săraci și una intermediară între cele două extreme (clasa de mijloc), aceasta fiind cea care, prin moderația sa, asigură stabilitatea politică și socială. Diferențele în continuă creștere dintre celelalte două clase constituie un pericol la adresa stabilității societății respective.

Inegalitatea socială determină accesul diferit al indivizilor la resurse, poziții și influențe sociale, iar gradul de dezvoltare a societății se răsfrânge în mod direct asupra formelor de manifestare a inegalităților sociale. Astfel, societățile moderne au dezvoltat forme mult mai complexe și mai diversificate de inegalitate decât societățile din trecut. Cu toate acestea, trei dintre ele sunt cele mai importante. Este vorba despre inegalitatea materială, economică, determinată de avere sau de veniturile obținute de către indivizi, care se reflectă apoi în nivelul consumului, stilul de viață, condițiile de locuire etc., inegalitatea socială care ține de poziția socială, prestigiu sau statutul social și, nu în ultimul rând, inegalitatea politică, adică capacitatea diferențiată de a influența deciziile care se iau la nivelul societății. Fără a minimaliza importanța celorlalte două forme de inegalitate, inegalitatea materială este cea mai importantă pentru societățile aflate într-o transformare rapidă, precum este Republica Moldova.

Inegalitatea materială sau economică presupune diferențierea oamenilor sau a grupurilor de persoane în funcție de nivelul veniturilor sau al averii acumulate, precum și în funcție de nivelul consumului sau al structurii consumului. Anume nivelul venitului le permite oamenilor un acces diferențiat la diverse bunuri și servicii care le asigură un nivel diferit al calității vieții. Inegalitatea poate apărea chiar și în situația percepțiilor diferite ale utilității de către membrii societății față de aceleași bunuri și servicii (în mod special, față de bunurile publice).

Inegalitatea economică poate genera și alte tipuri de inegalități, precum inegalitatea în accesul la o educație de calitate, sau la servicii de sănătate, inegalitatea în accesul la utilitățile

publice, la un mediu ambiant de calitate sau la condiții de locuire calitative etc. Se observă că persoanele cu venituri mai mari au acces la servicii de sănătate mai calitative, se bucură de condiții de trai mai bune, iar copiii lor învață la școli și universități mai prestigioase care le asigură și un viitor profesional mai strălucit. În general, există o interdependență destul de strânsă între diversele tipuri de inegalitate economică, socială și politică.

Inegalitatea economică este influențată, în mare măsură, și de domeniul de activitate în care sunt antrenați oamenii. Este și firesc acest fapt. Or, orice societate trebuie să răsplătească în mod adecvat și, prin urmare, în mod diferențiat, acele ocupații care presupun un grad mai ridicat de calificare comparativ cu cele care nu solicită așa ceva. Totodată, în procesul de ierarhizare a importanței sociale a anumitor meserii și profesii pot apărea efecte negative dacă ierarhiile nu sunt corecte. Astfel, la moment, Republica Moldova se confruntă cu un exod al medicilor, profesie care necesită investiții enorme în capitalul uman, din cauza unei remunerări neadecvate.

Cu toate că inegalitatea socială este obiectul de studiu al mai multor domenii de cercetare, problema măsurării sale rămâne, deocamdată, nerezolvată din cauza caracterului subiectiv al percepției inegalității. Problema măsurării inegalității sociale devine și mai complicată în situația în care ea trebuie să fie apreciată în concordanță cu normele justiției sociale existente în societate.

Cu toate acestea, în prezent sunt elaborate mai multe metode de măsurare a inegalității economice care sunt utilizate cu succes în diverse studii ale calității vieții, ale sărăciei precum și în comparații internaționale.

Cel mai răspândit indicator utilizat în măsurarea inegalității economice, în mod special a inegalității distribuirii veniturilor și a consumului între membrii societății, este coeficientul Gini. Acesta măsoară gradul de inegalitate în unități procentuale, unde 0 (0%) reprezintă egalitatea perfectă (avuția societății este distribuită în mod proporțional între membrii acesteia și fiecare individ are

exact același venit), iar 1 (100%) reprezintă inegalitatea perfectă (un singur individ deține toată averea societății, iar restul nu deține nimic). O societate relativ egalitară, cum ar fi Suedia, tinde spre un indice Gini de aproximativ 24%, în timp ce în societățile puternic inegale acesta poate ajunge și la 65%, de exemplu, în Africa de Sud. În Republica Moldova pentru anul 2014 coeficientul Gini este estimat la nivelul de 32% [4].

Un alt indicator al inegalității, este raportul dintre veniturile quintilei superioare de venit (20% din persoanele cele mai bogate) și veniturile quintilei inferioare de venit (20% din persoanele cele mai sărace). Acest raport ne arată de câte ori mai mult câștigă cincimea cea mai bogată din societate față de cea mai săracă cincime a populației. În medie, în Uniunea Europeană cei mai bogați 20% din populație câștigă de 5 ori mai mult decât cei mai săraci 20%. În Republica Moldova valoarea acestui indicator este de circa 5,3 pentru anul 2014. [4]

Atât inegalitatea economică cât și alte tipuri de inegalitate socială necesită investigații mult mai aprofundate, în special, referitor la cauzele și posibilele metode de atenuare a acesteia. Cercetările privind inegalitatea socială trebuie să indice, printre altele, metodele și instrumentele cele mai oportune pentru atenuarea ei prin politicile de redistribuire și promovarea dezvoltării economice și a mobilității sociale. Aceste măsuri ale politicii de redistribuire sunt orientate, de regulă, spre diminuarea numărului săracilor, spre incluziunea socială a persoanelor social-vulnerabile, spre integrarea șomerilor pe piața muncii etc. În mod evident, asemenea instrumente trebuie aplicate foarte atent, astfel încât acestea să nu afecteze mecanismul motivațional din economie și să nu genereze situații de nedreptate socială sau „parazitism social”. Deși reducerea numărului de persoane sărace ar reduce, într-o anumită măsură, din inegalitatea socială, măsura de politică publică orientată spre acest obiectiv nu este durabilă, ea nu stabilește pentru cât timp veniturile acestor persoane ar rămâne

deasupra pragului de sărăcie dacă nu sunt luate alte măsuri, mult mai convingătoare, însoțite atât de atenuarea diverselor forme de discriminare cât și de incluziune socială pentru aceste persoane.

Inegalitatea economică excesivă și necontrolată afectează nu numai echilibrul social, dar și dezvoltarea economică. Teoriile economice moderne susțin ideea conform căreia inegalitatea în funcție de venituri are un impact negativ și asupra dezvoltării economice provocând un eșec al pieței care conduce în mod inevitabil la declanșarea dezechilibrelor economice dintre cerere și ofertă, respectiv, dintre producție și consum. Mai mult, inegalitatea este strâns corelată cu o serie de indicatori sociali, cum ar fi starea generală de sănătate, nivelul de educație, bunăstarea copiilor etc. care se răsfrânge negativ asupra capitalului uman. S-a demonstrat că inegalitatea conduce la formarea unui cerc vicios care împiedică nu numai reducerea sărăciei, dar și dezvoltarea. [2]

Inegalitățile sociale provoacă în mare măsură o situație de inechitate socială. Totodată, trebuie menționat că nu toate formele inegalității conduc la inechitate. Sunt situații în care inegalitatea, din contră, poate servi drept un stimul pentru creșterea economică sau a productivității. Inegalitatea asigură acel mediu concurențial, extrem de important, pentru funcționarea normală a mecanismului economiei de piață.

Între inegalitate socială și justiție socială există o legătură puternică. Realizarea unui model de justiție socială, deseori, presupune un proces de redistribuire a beneficiilor și obligațiilor în cadrul unei comunități de oameni, astfel încât aceasta să coreleze atât cu principiile de libertate, cât și cu cel de respectare a drepturilor omului. [4]

Orice societate își determină propria tipologie a inegalităților, precum și sursele care conduc la inegalitate, ele fiind determinate, în mare măsură, de factori economici, sociali și culturali. Există doi factori care alimentează procesele de stratificare și

formează inegalitățile economice în societate: caracteristicile individuale, fiziologice și psihologice ale membrilor societății (sexul, vârsta, starea familială, preferințele individuale, abilitățile profesionale, nivelul de instruire, personalitatea), iar, pe de altă parte, mecanismul de repartitie a produsului global creat de către societate. În același context, pot fi menționate și formele de discriminare directă care persistă în societate și asigură un acces inegal la resurse pentru anumite grupuri ale populației.

Pentru Republica Moldova, stat tânăr, aflat în plin proces de constituire a unei economii independente, bazate pe principiile economiei de piață, procesele de formare a noii structuri sociale și, respectiv, a noilor inegalități decurge destul de dinamic. În contextul în care provocările urbane sunt din ce în ce mai complicate și unde resursele, atât publice cât și private, sunt în scădere, unde este necesar să realizezi tot mai mult cu resurse puține, este de dorit ca efortul să se concentreze în direcția obținerii sau valorificării fiecărui input venit de la actorii publici sau privați.

În baza ideilor menționate, pentru

ca Republica Moldova să promoveze o politică de dezvoltare urbană eficientă, sunt binevenite recomandările Comisiei Europene referitor la politicile active de incluziune. Aceste politici trebuie să faciliteze integrarea în muncă a celor care pot munci și să furnizeze celor care nu pot munci resurse suficiente pentru a trăi cu demnitate, alături de suportul pentru participare socială, prin combinarea susținerii adecvate a venitului, a piețelor de muncă incluzive și a accesului la servicii de calitate. Implementarea acestor obiective, împreună cu un set de măsuri interconectate – de exemplu, pentru integrarea persoanelor cu dizabilități, vor asigura egalități de șanse în educație, în formarea profesională orientată spre cerere, incluziune, asigurarea disponibilității și accesibilității serviciilor, alte măsuri economice și de mediu, precum îmbunătățirea fizică a mediului construit. Acestea sunt acțiunile-cheie pentru stimularea unei mai mari incluziuni sociale și coeziuni sociale care va permite combaterea atât a segregării spațiale cât și a marginalizării sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. HALL, Peter, Orașele de mâine, Ed. ALL, București, 2008.
2. JOSEPH E. Stiglitz, The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future, McGraw-Hill, 2013.
3. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_ro.htm
4. <http://mec.gov.md/ro/documents-terms/situatia-macroeconomica-note-informative-privind-evolutia-social-economica>, Evoluția social - economică a Republicii Moldova.

Prezentat: 7 aprilie 2017.

E-mail: elenavaculovsky@yahoo.com

Teorii de analiză a indicatorilor teritoriali cu aplicare asupra rezultatelor recensământului populației și al locuințelor 2014

Theories of the territorial indicators analysis with application on the Population and Housing Census results (2014)

CZU 311.141:311.312 (478)

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The basic principle of socio-economic statistics consists of in characterizing the phenomena according to the time and place where they are produced. The use of data analysis of chronological and territorial series, respectively. For this purpose series or territorial series consists of the sequence of values of a characteristic, ordered in relation to administrative units or subdivisions.

Keywords: *statistica teritorială, statistica regională, indicatori statistici, indici teritoriali, dezvoltare regională.*

REZUMAT

Principiul de bază al statisticii social-economice constă în caracterizarea fenomenelor în funcție de timpul și locul în care ele se produc. În acest scop se folosesc analize ale șirurilor de date cronologice și, respectiv, teritoriale.

Seria teritorială sau seria de spațiu este alcătuită din șirul de valori ale unei caracteristici, ordonate în raport cu unitățile administrative sau diviziunile teritoriale de care aparțin.

Cuvinte-cheie: *statistica teritorială, statistica regională, indicatori statistici, indici teritoriali, dezvoltare regională.*

Statistica este o știință a colectării și analizei datelor numerice. Statisticile sunt folosite pentru previziune, pentru analiza evenimentelor trecute și prezente și pentru luarea deciziilor. Este firesc să apară ideea precum că, dacă o statistică este răspunsul, care atunci a fost întrebarea din start? Iar întrebarea care a fost și rămâne este: de unde vine și încotro se îndreaptă evoluția diferitelor fenomene ce ne înconjoară și dacă e bine?

În cazul seriilor teritoriale este necesară combinarea mai multor instrumente de investigare, selectarea cu mult discernământ a

acelor indicatori care au capacitatea de a exprima specificitatea variației în spațiu. Criteriile de bază pentru alegerea indicatorilor care urmează să alcătuiască o serie teritorială sunt: comparabilitatea informațiilor și relevanța indicatorilor pentru aspectul cercetat. Deci seriile teritoriale apar ca șiruri de informații condiționate de obiectivul cercetării pentru perioada de timp desfășurată într-o anumită organizare administrativ-teritorială, de exemplu - numărul de locuitori din regiunile Republicii Moldova în diferite perioade (Tabelul 1).

Tabelul 1.

Reg. dezvoltare	Unitățile administrativ-teritoriale	1989	2004	2014
Nord	Municipiul Bălți, raioanele Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sîngerei, Soroca	1092872	969299	826776
Centru	Raioanele Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni	1073338	987603	919022
Sud	Raioanele Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia	556974	524497	455066
UTA Găgăuzia		163533	155700	134535
Mun. Chișinău		770948	712218	662836
UTA SN	Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului, inclusiv municipiile Tiraspol și Bender	640000	580000	475665*
Total		4297665	3929317	2998235

Sursa: BNS și <https://novostipmr.com/ru/news>.

*Potrivit recensământului din UTA SN anul 2015.

Prelucrarea datelor unei serii teritoriale se face cu ajutorul unui sistem de indicatori, adecvat naturii termenilor și scopului de cunoaștere urmărit. Prin folosirea acestui sistem de indicatori se pun în evidență diferențierile dintre unitățile administrativ-teritoriale, dar, în același timp, se reliefează ceea ce este tipic și semnificativ pentru întreaga colectivitate supusă analizei.

Dacă seria este alcătuită din mărimi absolute, se pot folosi următorii indicatori statistici: indicatorii absoluți, relativi și medii. În Tabelul 1 sunt mărimi absolute ce indică nivelul populației distribuite pe regiuni de dezvoltare din care putem determina decalajul absolut pentru diferite perioade de timp, dar și pentru diferite regiuni.

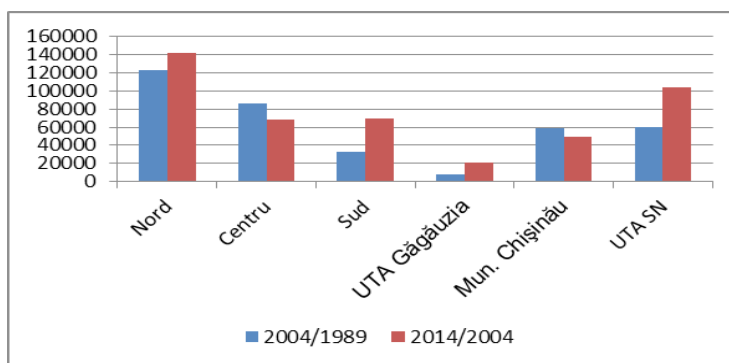


Figura 1. Distribuția diminuării populației după regiuni de dezvoltare.

Din Figura 1 se observă că cea mai mică diminuare a populației a fost în UTA Găgăuzia, iar cea mai mare - în regiunea Nord. Între anii 1998-2004, în general, diminuarea populației a fost mai mică decât în perioada ulterioară, cu excepția regiunii Centru și a municipiului Chișinău.

Dacă sunt folosite mărimi relative ale seriilor teritoriale, este posibil să difere baza de raportare de la o unitate teritorială la alta, atunci compararea se face prin raportarea acelor mărimi. În acest context, se trece la utilizarea indicatorilor re-

lativi. Indicii teritoriali sunt mărimi relative de coordonare, care se obțin prin raportarea termenilor unei serii de spațiu. Ei măsoară variația unor colectivități coexistente în timp, dar situate în spații diferite din punctul de vedere al diferitelor caracteristici ce fac obiectul studiului în profil teritorial. Contribuția adusă de către populația din regiunea dată la acea vreme poate fi exprimată printr-un indicator complex, de exemplu-produsul Intern Brut Regional arătat în tabelul 2.

Tabelul 2. Produsul Intern Brut Regional (PIBR).

Regiuni de dezvoltare	PIBR, prețuri curente, mii lei		PIBR pe cap de locuitor, în prețuri curente, mii lei		Indicii volumului fizic, 2014 în % față de 2013	
	2013	2014	2013	2014	Total	pe cap de locuitor
Mun. Chișinău	56 038 053	62 869 976	69.83	77.90	105.8	105.3
Nord	18 381 911	20 519 025	18.44	20.66	104.3	104.7
Centru	15 964 951	17 973 693	15.05	16.96	105.1	105.2

Sud	9 001 710	9 704 175	16.78	18.14	100.3	100.6
UTA Găgăuzia	2 834 781	3 064 634	17.52	18.94	101.0	101.0
SIFIM	-1 710 935	-2 081 925				
TOTAL	100 510 471	112 049 578	28.25	31.51	104.8	104.9

Sursa: BNS.

În Tabelul 2 observăm repartitia Produsului Intern Brut Regional în prețuri curente, realizat de către populația stabilă în acel an, și mai este calculat indicele volumului fizic pentru anul 2014 față de anul precedent. Cel mai mare indice per total pe regiune a fost determinat pentru Municipiul Chișinău unde avem o creștere de 5,8 puncte procentuale, iar cea mai mică creștere este pentru regiunea Sud de 0,3 puncte procentuale. Indicele pe cap de locuitor este aproximativ la fel, însă pe țară are valoare mai mare și prezintă o creștere de 4,9 puncte procentuale.

Operând cu unități statistice complexe, analiza în profil teritorial presupune uneori menținerea la nivelul totalizator al unităților comparate. Alteori însă este

necesar de pătruns în profunzimea structurii unităților teritoriale comparate, iar descompunerea pe factori de influență a variației unei caracteristici complexe necesită alegerea unui sistem de pondere și a unei baze de raportare. Pentru rezolvarea acestor cerințe se recurge la utilizarea indicilor teritoriali de grup.

Rata de decalaj, care mai este numită și simplu decalaj (avans relativ), este expresia procentuală a diferenței absolute dintre termenii unei serii teritoriale, relațiile de calcul sunt următoarele:

$$\Delta_{A/B}^{y(\%)} = \frac{y_A - y_B}{y_B} \cdot 100 = (i_{A/B}^y - 1)100$$

$$\Delta_{B/A}^{y(\%)} = \frac{y_B - y_A}{y_A} \cdot 100 = (i_{B/A}^y - 1)100$$

Un exemplu de acest fel este prezentat în Tabelul 3, privind populația la

recensământul din 2014, pe medii în profil teritorial.

Tabelul 3. Populația la recensământul din 2014, pe medii în profil teritorial.

Regiuni de dezvoltare	Total	Urban	Rural	% urban în total	Decalaj al mediului urban față de cel rural, %
Mun. Chișinău	662836	590631	72205	89.11	717.99

Nord	826776	245781	580995	29.73	-57.70
Centru	919022	152516	766506	16.60	-80.10
Sud	455066	106834	348232	23.48	-69.32
UTA Găgăuzia	134,535	48,666	85,869	36.17	-43.33
TOTAL	2998235	1144428	1853807	38.17	-38.27

Sursa: BNS.

În Tabelul 3 este calculat decalajul în procente al populației urbane față de cea rurală. Decalajul pozitiv reprezintă devansarea mediului urban față de cel rural, în special în municipiul Chișinău, iar decalajul negativ reprezintă devansarea mediului rural față de cel urban, cea mai mare fiind în regiunea Centru. Devansarea se poate determina și comparând mărimile caracteristice din diferite teritorii sau regiuni, alegând ca bază de comparație una dintre acestea.

Alegerea termenilor de comparație poate fi deseori apreciată ca fiind subiectivă. De aceea, se întâlnesc frecvent ca bază de comparație pentru termenii unei serii teritoriale valorile nivelului mediu, mediana sau modulul seriei.

Nivelul mediu al seriei teritoriale trebuie determinat în funcție de natura termenilor. Pentru o serie formată din mărimi absolute se stabilește media aritmetică simplă, dar ea tinde să fie lipsită de valoarea analitică în contextul determinării complexe a variației în spațiu.

Nivelul mediu al seriilor teritoriale alcătuite din mărimi relative de structură sau de intensitate se calculează ca medii aritmetice ponderate.

În cazul seriilor teritoriale alcătuite din mărimi relative de dinamică, nivelul

mediu poate fi aflat cu ajutorul mediei geometrice simple. Această relație se recomandă și pentru seriile formate din mărimi relative de coordonare (cu condiția ca baza de raportare să fie aceeași pentru toți termenii seriei).

Alți indicatori statistici se folosesc pentru caracterizarea gradului de uniformitate al repartiției în spațiu, indicatorul cel mai folosit fiind coeficientul repartiției teritoriale sau coeficientul concentrării în spațiu, care se aplică seriilor de spațiu alcătuite din mărimi absolute. Uniformitatea repartiției în spațiu, respectiv coeficientul concentrării în spațiu, se poate calcula în mai multe variante.

Primă variantă, cunoscută cu denumirea de Coeficientul Gini (G), propus de statisticianul italian Corrado Gini, constă în extragerea rădăcinii pătrate din suma pătratelor ponderilor celor „n” unități de spațiu, în totalul colectivității studiate:

$$G = \sqrt{\sum g_i^2} \quad i=1, 2, \dots, n.$$

unde: g_i – ponderea unei unități în total.

Valoarea coeficientului se află în intervalul, iar între

următoarea: dacă $G = \sqrt{\frac{1}{n}}$, înseamnă

că cele „n” unități de spațiu au ponderi egale și repartiția teritorială este absolut uniformă, însă dacă $G = 1$, variabila cercetată se concentrează într-o singură unitate teritorială.

Limitele între care se încadrează coeficientul Gini prezintă unele dezavantaje de interpretare, în situația în care se compară colectivități cu organizare teritorială diferită (de exemplu, comparații între țări, între zone geografice sau continente). În practica statistică internațională, s-a propus o serie de procedee de corectare a formulei lui Gini, așa încât limitele să fie cuprinse între (0, 1), indiferent câte unități ar avea colectivitatea cercetată. În acest caz formula de calcul este următoarea:

$$G = \sqrt{\frac{n \sum g_i^2 - 1}{n-1}}$$

La fel, Coeficientul Gini mai stabilește gradul de deviere a repartiției efective a veniturilor/cheltuielilor după grupe egale de populație de la linia repartiției uniforme a veniturilor/cheltuielilor. Mărimea statistică a coeficientului variază de la 0 la 1, egalându-se cu 0 dacă există egalitate totală a veniturilor/cheltuielilor la toate grupele de populație; și 1 dacă există inegalitatea totală, când tot venitul/cheltuielile aparțin unei persoane. Acest coeficient poate fi reprezentat în figura 2.

În figura 2 se observă dinamica coeficientului Gini, care a scăzut în perioada dintre două recensăminte de la 0,36 până la 0,258 sau cu 28,3%. Reducerea cea mai semnificativă a inegalității a avut loc în anul 2014, atunci când coeficientul Gini a scăzut cu 6,3% comparativ cu anul 2013.

A doua variantă de măsurare a gradului de uniformitate a repartiției teritoriale a rezultat din adoptarea de către academiciianul Octav Onicescu a unor noțiuni specifice teoriei sistemelor la necesitățile de analiză spațială. Onicescu a elaborat conceptul de energie informațională care presupune colectivitatea ca un sistem, iar unitățile de spațiu ca stări ale sistemului. Energia informațională servește ca indicator al repartiției teritoriale, calculându-se prin formula:

$$E = \sum g_i^2, \quad i=1,2,\dots,n$$

Energia informațională a coeziunii sistemului se ajustează potrivit relației următoare: $E = \frac{\sum g_i^2 - \frac{1}{n}}{1 - \frac{1}{n}}$, pentru a face ca rezultatul să se încadreze în intervalul (0, 1), indiferent câte stări prezintă colectivitatea cercetată.

Ierarhizarea unităților teritoriale conform unor anumite criterii prezintă o importanță mare atât pe plan național (pentru dezvoltarea armonioasă a tuturor unităților de spațiu), cât și pe plan internațional, pentru a măsura decalajele dintre țări în vederea

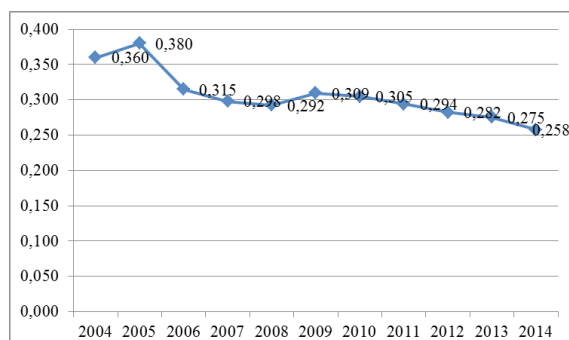


Figura 2. Dinamica coeficientului Gini în Republica Moldova.

elaborării unor strategii optime de dezvoltare și de întraajutorare. Pentru o clasificare și o ierarhizare judicioasă devine contraindicată folosirea unui singur indicator statistic, oricât de relevant ar fi, și se recomandă o analiză multicriterială, prin utilizarea unui sistem complet de indicatori.

Orice ierarhizare începe cu identificarea și selectarea indicatorilor care asigură caracterizarea multilaterală a fiecărei unități administrativ-teritoriale. După o serie de clasamente provizorii pe baza fiecărui indicator selectat, se trece la alegerea metodei de agregare într-un singur indicator, pe baza căruia se realizează propriu-zis ierarhizarea.

Cele mai cunoscute trei metode de evaluare multicriterială recomandate de diverși autori pentru aplicarea lor în cadrul sprijinului procesului de luare a deciziilor de finanțare a proiectelor de investiții sunt: analiza directă a performanțelor alternativelor, însumarea ponderilor, procesul ierarhiei analitice.

Analiza directă a performanțelor alternativelor este folosită în anumite situații, când aceasta este limitată la o analiză directă și cantitativă a matricei de performanță. În astfel de cazuri, numai o cantitate limitată de informații cu privire la calitățile relative ale opțiunilor pot fi obținute prin examinarea directă a performanțelor alternativelor. Este verificată poziția dominantă a unor criterii față de altele. Poziția dominantă se manifestă atunci când performanțele unei opțiuni sunt, cel puțin, la fel de bune ca ale alteia, pentru toate criteriile, și sunt strict mai bune decât ale alteia pentru, cel puțin, un criteriu. În principiu, o opțiune le poate domina pe toate celelalte, dar este puțin probabil ca acest lucru să se întâmple în practică. Se recomandă folosirea acestei metode numai în etapele timpurii ale dezvoltării unui proiect, de exemplu, pentru clarificarea criteriilor sau pentru furni-

zarea de informații cu privire la posibilele alternative. Altfel, atunci când se solicită finanțare pentru un proiect, trebuie folosite metode mai complexe.

Însumarea ponderilor mai este cunoscută și cu denumirea de modele liniare cumulative – este o metodă foarte răspândită, aplicată în cazul deciziilor multicriteriale. Metoda este aplicabilă în ipoteza că criteriile sunt preferențial independente unul de celălalt și dacă incertitudinea nu este încorporată în mod oficial în modelul analizei multicriteriale. Modelul liniar arată cum valorile unei opțiuni aferente mai multor criterii pot fi combinate într-o valoare de ansamblu. Acest lucru este realizat prin înmulțirea **punctajelor standardizate** r_{ij} ale fiecărui criteriu cu ponderea adecvată a acelui criteriu W_j , urmată de însumarea punctajelor ponderate ale tuturor criteriilor. Calcularea punctajului total pentru fiecare alternativă AS_i , poate fi realizată prin următoarea ecuație:

$$AS_i = \sum_{j=1}^n W_j r_{i,j}$$

Modelele de acest tip au furnizat în repetate rânduri un sprijin solid și eficient factorilor de decizie pentru probleme diverse și în circumstanțe variate. De exemplu, în Olanda, comisia pentru Evaluarea Impactului asupra Mediului (EIA) a recomandat aplicarea însumării ponderilor pentru evaluarea soluțiilor alternative.

Este important de menționat că procesul de standardizare și ponderile aplicate implică un grad ridicat de subiectivism. Prin urmare, explicarea punctelor forte și a slăbiciunilor unui proiect alternativ, precum și explicarea clasificării finale sunt pași importanți în cadrul prezentării rezultatelor.

Procesul Ierarhiei Analitice (PIA) a fost elaborat de către Thomas L. Saaty în anii '70 ai secolului trecut, ca metodă de ana-

liză a deciziilor bazate pe o ierarhizare a componentelor deciziei și s-a dovedit a fi una dintre cele mai aplicate metode de analiză multicriterială și este menționată în majoritatea manualelor și ghidurilor. Această metodă este una interactivă, prin care un factor sau un grup de factori de decizie își transmit preferințele analistului și pot fi dezbătute sau discutate diverse opinii și rezultate. Metoda provine, în mare măsură, din teoriile cu privire la comportamentul uman, inclusiv cele referitoare la procesul de gândire, logică, intuiție, experiență și teorii de învățare. PIA mai dezvoltă și un model liniar cumulativ, dar în formatul său standard utilizează proceduri pentru derivarea de ponderi și punctaje realizate de către alternativele cunoscute, care se bazează pe comparații-pereche dintre criterii și dintre opțiuni. Prin urmare, PIA se bazează pe construirea unei serii de matrice „comparații pereche”, care compară criteriile între ele. Scopul este de a obține o ierarhizare sau ponderare a fiecărui criteriu, care descrie importanța contribuției fiecăruia dintre aceste criterii la obiectivul de ansamblu. Dacă criteriile sunt defalcate într-un număr de subcriterii, comparațiile-pereche se repetă pentru fiecare dintre nivelurile acestei ierarhii.

O comparație-pereche de n criterii (C_1 ... C_n) pentru a reflecta importanța sau ponderea fiecărui criteriu în influențarea obiectivului general presupune construirea unei matrice pe (C) care să prezinte poziția dominantă a unui criteriu din coloana stângă față de fiecare dintre criteriile din rândul de sus.

$$\begin{array}{cccc}
 & C_1 & \dots & C_n \\
 C_1 & c_{1/c_1} & \dots & c_{1/c_n} \\
 \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\
 C_n & c_{n/c_1} & \dots & c_{n/c_n}
 \end{array}$$

Fiecare înregistrare reflectă o scală a

raportului dintre ponderile prioritare de bază alocate fiecărui criteriu. Pentru a face aceste determinări, Saaty a elaborat o scală pentru a marca Intensitatea Importanței pe o scală de nouă puncte. Se susține că scala se bazează pe experimente psihologice și este concepută pentru a reflecta în mod corect prioritățile din cadrul comparațiilor dintre cele două elemente, minimalizând, în același timp, dificultățile implicate.

Scorul Descrierea intensității

- 1 Importanță egală a ambelor elemente.
- 3 O importanță mai mică a unui element față de un altul.
- 5 Importanță semnificativă sau esențială a unui element față de un altul.
- 7 Importanță demonstrată a unui element față de un altul.
- 9 Importanță absolută a unui element față de un altul.

Valorile 2, 4, 6 și 8 sunt valori intermediare care pot fi folosite pentru a reprezenta nuanțe de judecată în completarea celor cinci evaluări de bază.

Calcululele necesare sunt destul de complexe. În practică acestea ar trebui să fie realizate de către un pachet PIA special pentru computer.

O alternativă mai simplă descrisă într-un manual recent, care este atractivă și din punct de vedere teoretic, este aceea prin care sunt urmați următorii pași:

- calcularea mediei geometrice pentru fiecare rând din cadrul matricei;
- adunarea tuturor mediilor geometrice,
- normalizarea fiecărei medii geometrice prin împărțirea la totalul, care tocmai a fost calculat.

Rezultatele reprezintă ponderea calculată alocată fiecărui criteriu, w_j , Punctajul alternativ (AS_i) al fiecărei opțiuni cu privire la toate criteriile pot fi estimate cu modelul liniar cumulativ, după cum urmează:

$$AS_1 = a_{11}(w_1) + a_{21}(w_2) + \dots + a_{N1}(w_N)$$

$$AS_2 = a_{12}(w_1) + a_{22}(w_2) + \dots + a_{N2}(w_N)$$

$AS_m = a_{1m}(w_1) + a_{2m}(w_2) + \dots + a_{Nm}(w_N)$.

Deși metoda a fost criticată ca urmare a legăturii dintre descrierile verbale și scala numerică corespondentă, aceasta prezintă cu siguranță câteva avantaje:

- utilizatorii percep comparațiile-pereche ca fiind simple și convenabile;
- este foarte utilă atunci când criteriile sunt calitative;
- pot fi gestionate discrepanțele din judecățile relative.

Concluzii. Instrumentele de analiză spațială, folosind indicatorii teritoriali și analiza multicriterială, facilitează

identificarea problemelor, constatarea diferențelor, justificarea deciziilor privind soluțiile sau tipurile de investiții. Se observă, la fel, că utilizarea indicatorilor teritoriali și analizei multicriteriale pot servi ca instrumente alternative sau complementare altor analize. Promovarea acestor instrumente cu aplicare practică și cunoașterea condițiilor cu privire la cum și când se pot utiliza indicatorii teritoriali și analiza multicriterială în funcție de investițiile necesare, ținând cont de posibilele utilizări, ar spori capacitatea decizională la toate nivelurile administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Baron T. Statistică teoretică și economică. Editura Didactică și Pedagogică, București, 1996, p. 518.
2. Biji, E. Statistica. Editura Didactică și Pedagogică, București, 1999.
3. Frunze O. Metode de eficientizare a deciziilor în scopul dezvoltării economice regionale sustenabile. Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, Chișinău, 19 mai 2017, p. 388.
4. Isaic-Maniu, Al. Statistica. Editura Universitară, București, 2006.
5. Roman M. Analiza multicriterială, ASE, București, 2012.
6. Raport privind sărăcia în Republica Moldova, 2014. Disponibil: http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat pe 28.05.2017).

Prezentat: 29 mai 2017.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com

Внедрение изменений в сфере здравоохранения в Украине: опыт НАТО в организации предоставления медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях

The changes in Healthcare in Ukraine: NATO's Experience in Organizing Health Assistance within some Exceptional Situations

CZU 614.2(477):061.1 NATO=161.1

Татьяна ЮРОЧКО,
заведующая кафедрой «Школа здравоохранения», Национальный университет «Киево-Могилянская академия», кандидат наук государственного управления, г. Киев (Украина)

Андрей БАКАЙ,
аспирант, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев (Украина)

SUMMARY

The general principles, capacity planning and implementing medical support to NATO operations had reviewed; the feasibility of further transformation tasks and functions of state medical provision of the population in emergency situations of war and peace time through the appropriate approach to NATO standards had confirmed; the necessity of using a general conceptual apparatus of categories and evaluation principles necessary forces and means of medical support had proved; implementation of effective elements of the Euro-Atlantic experience of health care that contribute to the formation of a single medical space for health protection and processing its own model of emergency response capability based on compliance state capacity to international basic requirements.

Keywords: *change management, medical support of NATO healthcare experience, experience of healthcare organization, unified treatment system, planning based on capabilities.*

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены общие принципы, планирование потенциала и организация медицинского обеспечения операций НАТО. Подтверждена целесообразность дальнейшей трансформации задач и функций государства по организации системы медицинского обеспечения населения в чрезвычайных ситуациях военного и мирного времени в соответствии со стандартами НАТО. Обоснована необходимость использования общего категориального аппарата и принципов оценки необходимых сил и средств медицинского обеспечения. Предложено внедрение эффективных

методов организации медицинской помощи евроатлантического блока, которые способствуют формированию единого медицинского пространства предоставления медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях в Украине.

Ключевые слова: управление изменениями, медицинское обеспечение НАТО, опыт организации медицинской помощи, объединенная система лечения, планирование на основе возможностей.

Постановка проблемы. Украина находится в состоянии трансформационных процессов во всех сферах общественной жизни. Поэтому крайне важно изучение успешного международного опыта внедрения изменений. Наиболее актуальным для нас является изучение опыта внедрения изменений в сфере здравоохранения для создания эффективной системы медицинского обеспечения населения, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций.

Руководствуясь целями и задачами внешней политики Украины и приоритетами стратегического партнерства, с целью применения коммуникативных инструментов международного сотрудничества, считаем целесообразным обратиться прежде всего к опыту организации медицинского обеспечения военно-политического союза «Организация Североатлантического договора» (НАТО, NATO, Nord Atlantic Treaty Organization). Практическая ценность сотрудничества Украины с НАТО в сфере здравоохранения заключается в использовании этого опыта при развитии собственной модели реагирования на чрезвычайные ситуации (организации медицинского обеспечения в кризисных ситуациях).

Анализ исследований и публикаций. Характеризуя степень научной проработанности темы сотрудничества с НАТО отмечаем, что наработки государств-членов и партнеров по Альянсу в вопросах медицинского обеспечения имеют широкий круг научного интереса. В частности, проблематика стратеги-

ческого курса медицинского обеспечения войск НАТО и опыта использования войск НАТО в чрезвычайных ситуациях рассмотрена в статьях А. Баровской [2], О. Воробьева [4], О. Шекеры [9].

Особенности военно-медицинских служб войск НАТО, основные аспекты медицинского снабжения государств Альянса раскрыты М. Билоусом [3], Д. Дроздовым [3], А. Рыжовым [3], А. Шматенко [3].

Вопросы гражданско-военного сотрудничества по стандартам НАТО раскрыты в трудах Р. Лимана [8], О. Мильченко [8], А. Олифинова [8] и др. Вопросами научного обоснования стандартизации медицинского обеспечения Вооруженных сил Украины занимались М. Бадюк, А. Губарь [1] и др.

Таким образом, при достаточной научной разработанности данной темы в разрезе военной науки, почти отсутствуют научные работы развития государственного управления организации медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях. Этим и обусловлен выбор темы, цели и задач нашего исследования.

Цель работы: научное обоснование возможностей использования опыта медицинского обеспечения войск НАТО для Украины.

Задача: проанализировать систему предоставления медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях НАТО с целью определения целесообразности и возможности использования этого опыта в формировании собственной модели медицинского обеспечения и реагирования в чрезвычайных ситуациях.

Результаты и их обсуждение. Планирование и организация медицинского обеспечения, а также осуществление медицинской защиты населения страны в чрезвычайных ситуациях должны соответствовать положениям военной доктрины Украины, которая предусматривает возможность возникновения различных по масштабу и характеру современных войн: мировых, региональных и локальных вооруженных конфликтов [5].

Важной составляющей интеграции Украины в мировое пространство безопасности является международное сотрудничество с межправительственными организациями. Развитие трансграничного сотрудничества базируется на принципах плановой интеграции основных мировых институтов, объединенных общественными и общечеловеческими ценностями, отвечает национальным интересам Украины и аккумулирует дополнительный потенциал, который крайне важно учитывать при внедрении изменений в сфере здравоохранения. В настоящее время основными задачами для профильной отрасли является анализ и разработка общих подходов (алгоритмов действий) в чрезвычайных ситуациях как мирного, так и военного времени, определение общих механизмов в организации логистического сопровождения при техногенных катастрофах, природных катаклизмах и других экстремальных ситуациях мирного времени.

Одной из важнейших задач государственного управления на данном этапе формирования новой модели здравоохранения в Украине является обсуждение и анализ международного опыта межведомственного взаимодействия (кооперации) по организации медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях и координации усилий военных и гражданских учреждений

здравоохранения по оказанию медицинской помощи. Определение основных показателей работы международных органов и систем медицинского обеспечения должно способствовать формированию единого медицинского пространства государства. Мы считаем, что имплементация международного опыта организации медицинской помощи в систему оказания медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях в Украине позволит избежать или снизит риски возможного дублирования в организации оказания медицинской помощи, поможет создать объединенную систему оказания медицинской помощи, которая может быть смоделирована на основе системных принципов лечения и оказания медицинской помощи пострадавшим. Это, в свою очередь, позволит объединять процедуры регистрации данных на всех уровнях оказания медицинской помощи для обеспечения постоянного процесса совершенствования работы системы здравоохранения в данном направлении.

Сотрудничество Украины и стран-участниц НАТО в военной сфере рассматривается как важный элемент партнерства с организацией в целом. Имплементация стандартов и процедур НАТО через партнерство в системе реагирования на чрезвычайные ситуации способствует реализации стратегической цели Украины в евроатлантической интеграции. С этой точки зрения важное значение приобретают анализ и оценка достижений в области военной медицины [11]. Проведем анализ основных документов.

Основным документом, который регламентирует вопросы медицинского обеспечения в США, является военно-медицинская доктрина. Существуют несколько видов доктрин: Национальная единая доктрина Су-

хопутных войск США, Союзная доктрина стран-участниц НАТО, доктрина многонациональных сил (НАТО и других стран). Многонациональные доктрины обеспечивают унификацию, стандартизацию и учитывают особенности национальных систем военной системы здравоохранения. Положения союзнических или партнерских доктрин сформулированы таким образом, чтобы национальные приоритеты в медицинском обеспечении отдельных стран-участниц не препятствовали взаимодействию и сотрудничеству.

Аспекты медицинского обеспечения НАТО отражены в новой стратегической концепции альянса («The Alliance's Strategic Concept». 29 april 1999) и Директиве по ее реализации («MC Directive for Military Implementation of Alliance Strategy». 14 Jun. 1996). В директиве MC 319 («Принципы и политика логистического обеспечения войск НАТО» - «NATO Principles and Policies for Logistics») отмечается, что общие принципы логистического обеспечения в подавляющем большинстве относятся к медицинскому обеспечению войск. Но при организации медицинского обеспечения следует также принимать во внимание ряд специфических медицинских факторов. В связи с этим, в 1993 году Военный комитет НАТО разработал директиву MC 326 «Руководство по медицинскому обеспечению войск НАТО» («Medical Support Precepts and Guidance for NATO») [12].

Принимая во внимание боевой опыт НАТО, Комитетом начальников медицинских служб (Committee of the Chiefs of Military Medical Services in NATO) разработан вариант общей концепции медицинского обеспечения Объединенных Вооруженных сил НАТО под названием «Принципы и политика медицинского обеспечения войск НАТО» («NATO Medical Support Principles and Policies»),

который согласован с Доктриной логистического (материально-технического) обеспечения войск НАТО («NATO Principles and Policies for Logistics»). Данный документ раскрывает оперативные принципы медицинского обеспечения и учитывает современные достижения медицины; устанавливает принципы и политику медицинского обеспечения НАТО, содержит концепцию медицинского обеспечения, которая должна использоваться при разработке национальных доктрин, концепций, планов, процедур стран-членов. При этом, принципы и политика принятия оперативного решения распространяются как на мирное, так и на военное время, включая миротворческие, гуманитарные операции, миссии принуждения к миру и тому подобное.

Общая координация вопросов медицинского обеспечения войск НАТО возложена на Комитет начальников военно-медицинских служб НАТО (COMEDS). Он консолидирует развитие и координацию Альянса по военно-медицинским вопросам. При этом вопросы медицинского обеспечения НАТО рассматриваются исключительно в формате национальной ответственности стран-членов. Новые операции НАТО привлекли повышенное внимание к необходимости координации мероприятий по оказанию медицинской помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий и гуманитарных операций. Цели COMEDS включают [13]: улучшение и расширение координации, стандартизацию и совместимость в медицинской сфере между странами-членами; улучшение обмена информацией в организационных, оперативных и процедурных аспектах военно-медицинских служб стран НАТО и стран-партнеров. COMEDS согласовывает свою деятельность с другими структурами (органами) НАТО в

области медицины, в том числе Управлением стандартизации НАТО, Объединенным медицинским комитетом, Медицинским советом командований НАТО. Также создана специальная руководящая группа по предотвращению последствий использования оружия массового уничтожения (в связи с угрозами со стороны биологического оружия).

С целью оказания помощи выполнения своих задач, COMEDS имеет в своей структуре ряд рабочих групп по следующим вопросам: военно-медицинской структуры, операций и процедур, военной профилактической медицины, неотложной медицинской помощи, военной психиатрии, стоматологических услуг, медицинской техники и военной фармации, гигиене питания, пищевых технологий и ветеринарной медицины, медицинской подготовки, управления медицинской информацией [14].

Рассмотрим общие принципы медицинского обеспечения НАТО [14]:

1. Соответствие гуманитарным конвенциям. Медицинская деятельность должна осуществляться в соответствии с положениями, заложенными в Гаагской и Женевской конвенциях. При обстоятельствах, когда по каким-то причинам положения вышеупомянутых конвенций невозможно соблюсти, нужно придерживаться обязательного правила – ко всем раненым и больным следует относиться без предубеждения, с учетом их клинических потребностей и имеющихся медицинских ресурсов.

2. Стандартизация медицинского обеспечения. Стандарты медицинского обеспечения сил НАТО должны соответствовать стандартам, которые приемлемы для всех стран-участниц. Несмотря на характер миссии, главной задачей военной системы здравоохранения является обеспечение стандар-

тов оказания медицинской помощи как можно более приближенных к требованиям мирного времени.

3. Сохранение здоровья и предупреждение болезней. Планирование медицинского обеспечения должно включать меры по предотвращению возникновения болезней и предупреждение других угроз здоровью, как ключевой фактор поддержания боевой готовности личного состава.

4. Обеспечение спектра медицинской помощи. Медицинское обслуживание основано на прогрессивной основе: от профилактической медицины, неотложной (первой) медицинской помощи, реанимационных мероприятий и стабилизации жизненно важных функций до эвакуации и специализированной помощи.

5. Непрерывность медицинской помощи. Пациентам должна оказываться медицинская помощь по принципу непрерывности, существенности, прогрессивности. Медицинская помощь и лечение также должны быть доступными и во время эвакуации.

Приведем основные оперативные принципы [14]:

1. Полномочия. Медицинские ресурсы, предоставляемые странами-членами НАТО, являются составной частью сил НАТО. При нормальных обстоятельствах страны должны применять собственные силы для оказания медицинской помощи и лечения. Подразделения и формирования медицинской службы должны разворачиваться со своей медицинской структурой в строгом соответствии с ожидаемым применением. Медицинские подразделения могут иметь собственную конфигурацию либо усиливаться другими модульными подразделениями. Стандарты медицинского обслуживания должны максимально приближаться к стандартам мирного времени. Для этого может

привлекаться персонал и/или оборудование из других подразделений. Во время наращивания медицинских подразделений, особое внимание следует уделять соблюдению профессиональных стандартов обучения.

2. *Ответственность.* Страны-члены сохраняют окончательную ответственность за медицинское обеспечение своих частей и подразделений, входящих в состав сил НАТО.

3. *Планирование.* Планирование медицинского обеспечения является неотъемлемой составной частью планирования боевых действий. Планирование мероприятий должно осуществляться опытным медицинским персоналом, который необходимо обеспечить данными оперативной медицинской разведки.

4. *Обязательное медицинское обеспечение.* Медицинских ресурсов должно быть достаточно для сбора, эвакуации, лечения и госпитализации больных, поступающих ежедневно. В концепции развития медицинского обеспечения следует учитывать факторы военной ситуации, географические, климатические условия и готовность медицинских ресурсов.

5. *Сохранение национальных структур.* Национальные медицинские системы здравоохранения и эвакуации должны быть сохранены в максимальном возможном варианте.

6. *Переход к состоянию кризисной (конфликтной) ситуации.* Медицинское обеспечение в чрезвычайных ситуациях должно базироваться на системе военного здравоохранения мирного времени. Медицинская готовность и пригодность должны быть на таком уровне, чтобы могли обеспечить плавный переход от мирного времени в положение конфликта или кризиса.

7. *Медицинская стандартизация.* Национальные контингенты должны до-

стичь максимально возможной стандартизации (совместимость, способность взаимодействовать, взаимозаменяемость).

8. *Медицинская связь.* Должна быть установлена эффективная система связи между национальными контингентами и медицинскими учреждениями, пунктов контроля (управления) эвакуацией и медицинским персоналом НАТО.

9. *Управление медицинской информацией.* Эффективное управление медицинской информацией, особенно в отношении пациентов, является жизненным элементом планирования медицинского обеспечения.

Важным условием координации вопросов медицинского обеспечения есть то, что многонациональные контингенты должны перевести медицинские принципы, политику и концепцию медицинского обеспечения в их доктрины, концепции, директивы и процедуры по согласованию с другими странами.

В настоящее время продолжают подготовительные мероприятия по адаптации системы обороноспособности Украины к стандартам НАТО. С целью реализации положений Стратегического оборонного бюллетеня Украины, введенного в действие Указом Президента Украины от 6 июня 2016 № 240 [7], в Министерстве обороны Украины модернизируются существующие системы оборонного планирования путем внедрения процесса планирования на основе возможностей, ориентированных на угрозы [6]. Указанный вид планирования применяется в государствах-членах НАТО.

Одним из основных требований к функциональной группе определена «возможность системно адаптировать проведение быстрой оценки состояния местных, региональных и нацио-

нальных служб в соответствии с запросами принимающей (или атакованной) страны или международной организации с целью поддержки операции (или чрезвычайных ситуаций); оценка актуального состояния медицинской службы, а также доступность медицинских услуг» [10].

Учитывая вышесказанное, актуальным является также изучение опыта американской системы организации медицинского обеспечения. Американская система организации медицинского обеспечения в чрезвычайных ситуациях носит концептуальный и доктринальный характер [12]. Следует отметить, что новая оборонная стратегия США предусматривает перераспределение сил на глобальном уровне. То есть адаптация органов и систем управления НАТО осуществляется за счет общего понятийного аппарата и принципов оценки необходимых сил и средств, используемых в целях реализации задач по назначению.

С целью организации совместных мероприятий по медицинскому обеспечению и противодействию угрозам используются:

- Совместная союзная доктрина по медицинскому обеспечению (Allied Joint Doctrine for Medical Support Doctrine);

- Доктрина союзного объединенного военно-гражданского медицинского интерфейса (Allied Joint Civil-Military Medical Interface Doctrine);

- Совместная союзная доктрина по химической, бактериологической, радиационной и ядерной защите (Allied Joint Doctrine for Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence);

- Концепция медицинской поддержки операций по химической, биологической, радиационной и ядерной защите (Concept Operations of Medical Support in Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Environments).

Операции НАТО в особых (экстремальных) условиях способствовали дальнейшему развитию системы медицинского обеспечения. Сегодня военная медицина войск НАТО – это использование передовых практик с целью оптимизации оказания медицинской помощи и ухода за ранеными. Базовой основой является фундаментальная подготовка (планирование). Это позволяет адаптироваться к вызовам, обусловленным количественно-качественными характеристиками пострадавших, экстремальными условиями окружающей среды, логистическими ограничениями и реальностью того, что необходимость завершения миссии может предшествовать медицинским потребностям.

Одним из важнейших успехов военной медицины стали разработка и внедрение «Объединенной системы лечения травм» – системы, по которой каждый раненый в бою солдат имеет оптимальные шансы выжить и максимальный потенциал восстановить функции. Лозунг системы – «Правильный пациент, правильное время, правильное место, правильный уход» [10].

Объединенная система медицинского обеспечения базируется на инфраструктуре «Отдела регистрации». Задача «Объединенной системы лечения травм» заключается в координации мероприятий оказания медицинской помощи при травмах путем постоянного совершенствования работы и научно обоснованных медицинских подходов. Ценность системы лечения травм подтверждена разработкой более чем 36 клинических рекомендаций, актуальных для военных врачей, благодаря чему удалось снизить заболеваемость и летальность после боевых ранений.

Система лечения травм – это организованные и скоординированные усилия на определенной географической терри-

тории, направленные на предоставление полного спектра помощи всем раненым, интегрированных в местную систему здравоохранения. Основная ценность системы лечения травм заключается в ее способности обеспечить надлежащий уровень помощи раненым пациентам, используя имеющиеся ресурсы для достижения лучших результатов лечения.

Текущая модель системы лечения военных травм – это Объединенная система лечения на театре военных действий. Внедрение и совершенствование данной модели позволяет значительно снизить показатели смертности вследствие ранений и повысить уровень восстановления функций. Это подтверждено опытом ее использования во время операций «Непоколебимая свобода» и «Освобождение Ирака» [10].

Цели Объединенной системы лечения [10]:

- создание и ведение реестра травм для хранения данных, информирования об оказании помощи и результатах лечения;
- предоставление услуг с полным доступом к данным реестра;
- предоставление данных для составления отчетов уполномоченным государственным органам;
- предоставление доступа к базе данных ученым, чьи исследования одобрены комитетом по биоэтике;
- обеспечение электронного реестра и распространение данных о пациентах всем уровням оказания помощи, поддерживающих долгосрочные медицинские карты;
- организация и поддержка баз данных о результатах лечения для анализа клинических решений и оценки дальнейших результатов лечения с целью усовершенствования методов лечения;
- обеспечение Министерства обороны и другие уполномоченные органы своевременной и достоверной информацией о лечении и его результатах;

- разработка стратегии снижения уровня заболеваемости и смертности;

- стандартизация лечения, а также участие в разработке и внедрении клинических рекомендаций на основе фактических данных;

- улучшение коммуникаций на протяжении всех этапов оказания помощи пострадавшим.

Выводы. Таким образом, проведенный анализ составляющих системы медицинского обеспечения войск НАТО и опыта использования войск НАТО в чрезвычайных ситуациях, показал, что данный опыт является актуальным для Украины.

На сегодня для Украины необходимо:

1. Учет положительного опыта действующих систем организации медицинского обеспечения подразделений НАТО в чрезвычайных ситуациях.

2. Обоснование принятия единого категориального аппарата, который станет методологической основой системы оказания медицинской помощи значительным контингентам пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций военного и мирного времени.

3. Обеспечить организацию взаимодействия между координационными органами и органами управления в пределах функциональной и территориальной подчиненности при возникновении чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени, что является одним из важных условий эффективности и результативности действий по медицинскому обеспечению.

Внедрение в Украине опыта по организации медицинского обеспечения в чрезвычайных ситуациях НАТО позволит приблизить способности государства к международным базовым требованиям. Евроатлантическая интеграция Украины будет способствовать созданию единого медицинского пространства государства и формированию собственной модели реагирования на чрезвычайные ситуации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бадюк М. І. Наукове обґрунтування моделі стандартизації медичного забезпечення Збройних Сил України та оцінка її ефективності / М. І. Бадюк, О. О. Микита, А. М. Губар//*Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*, 2016, № 7, стр. 37–46.
2. Баровська А. В. Стратегічні комунікації: досвід НАТО//Стратегічні пріоритети, 2015, № 1(34), стр. 147–152.
3. Білоус М. В., Шматенко О. П., Рижов О. А. Основні аспекти медичного постачання у збройних силах держав–членів НАТО. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pharmed.zsmu.edu.ua/article/viewFile/71119/67987>.
4. Воробьев А. И. Меры по совершенствованию медицинской службы армии США/А. И. Воробьев//Военно-медицинский журнал, 1992, № 7, стр. 67-70
5. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про військово-медичну доктрину України» 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
6. Указ Президента України № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
7. Указ Президента України від 06.06.2016 № 240 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.
8. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навчальний посібник. – К. : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2015, 87 с.
9. Шекара О. Г. Стратегічний курс медичного забезпечення Збройних Сил країн НАТО//Національний медичний університет імені О. О. Богомольця, 2012, стр. 158–164.
10. American College of Surgeons. Resources for Optimal Care of the Injured Patient, 2006. Chicago, IL: ACS; 2007. – Mode of access: <http://usaisr.amedd.army.mil/cpgs.html>.
11. Michael E. O'Hanlon. The Future of Land Warfare (Geopolitics in the 21st Century). – Brookings Institution, 2015, 254 стр. ISBN-10 0815726899.
12. National Disaster Medical System. HHS. Retrieved September 11, 2012. Mode of access : <http://www.phe.gov/preparedness/responders/ndms/Pages/default.aspx>.
13. NATO. COMEDS. Mode of access : http://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_49168.htm.
14. North Atlantic Treaty Organization. Bi-SC Capability Codes and Capability Statements. NATO Unclassified. Virginia. United States of America, January 2016, 399 стр. ISBN-23551-2490.

Prezentat: 25 mai 2017.

E-mail: tp.avramenko@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Studiul bibliografic în teza de doctor: aspecte metodologice

The bibliographic study in the doctoral thesis: Methodological aspects

CZU 001.8:378.22

Silvia DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of the article is to support and develop the scientific creativity of researchers, to increase the quality and efficiency of the research.

The message underlines the importance of knowing and analyzing the research degree of the problem in the doctoral thesis, in order for the PhD candidate to demonstrate its own contribution to the development of the research.

Keywords: *research, citations, references, degree research, bibliography guide drafting bibliographic sources.*

REZUMAT

Scopul articolului este de a susține și a dezvolta creativitatea științifică a cercetătorilor, a spori nivelul de calitate și eficiență al cercetărilor realizate. Mesajul subliniază importanța cunoașterii și analizei gradului de cercetare a problemei în teza de doctorat, pentru ca doctorandul să demonstreze propria contribuție la dezvoltarea cercetării.

Cuvinte-cheie: *cercetare, citare, referințe bibliografice, grad de cercetare, bibliografie, ghid de redactare, surse bibliografice.*

Academia de Administrare Publică este o instituție de învățământ superior care înscrie în obiectivele sale majore creșterea standardelor de calitate în formarea pentru cercetare prin doctorat și, implicit, în cercetarea științifică doctorală. În acest context, Academia susține crearea unui climat competitiv și transparent, prin care realizările performante ale studenților la doctorat să fie puse în valoare, contribuind prin aceasta la apropierea de nivelul instituțiilor academice europene și la sporirea vizibilității Academiei. Cercetarea doctorală trebuie privită ca o componentă importantă a

activităților și a imaginii Academiei. Contribuția doctoranzilor se realizează îndeosebi prin conținutul inovativ al cercetării și prin aportul lor la îmbogățirea cunoașterii, dar și prin felul în care sunt structurate și prezentate produsele cercetării (publicațiile științifice, comunicările în cadrul unor manifestări științifice etc.). Între aceste modalități de diseminare, cel mai important produs al cercetării științifice doctorale îl reprezintă teza de doctorat.

Teza este o lucrare destinată atestării unor competențe, în primul rând, de cercetător, o lucrare substanțială, care prezintă date origi-

nale în scopul susținerii unei anumite supoziții sau ipoteze. Nucleul ei îl constituie o metodă de gândire critică și de analiză a datelor, un document în care fiecare afirmație este fie susținută de referirile (citările) din literatura de specialitate, fie argumentată de probe practice, originale.

Fiecare școală doctorală, în vederea standardizării instituționale și pe baza conlucrării cu alte școli doctorale din țară, elaborează un ghid orientativ de redactare a tezei de doctorat pe domenii de specializare, precizând elemente precum: structura formală a tezei, numărul minim de pagini, trimiterele la referințe bibliografice, cerințe formale de tehnoredactare etc. Ghidul de redactare a tezei de doctorat face parte integrantă din regulamentul propriu al școlii doctorale privind organizarea și desfășurarea studiilor superioare de doctorat.

În contextul elaborării ghidului de redactare a tezelor de doctorat în cadrul Școlii doctorale în științe administrative, ne-am propus să oferim doctoranzilor noștri unele recomandări metodologice simple privind principiile generale de prezentare a stadiului actual al cunoașterii (problemei) cercetate în lucrare. Aceste recomandări vin în sprijinul realizării unei lucrări care să-l reprezinte pe autor, dar care să fie, în același timp, reprezentativ pentru instituția în care acesta s-a format ca doctor în științe și cercetător.

Stadiul actual al cercetării poate fi prezentat sub formă de capitol sau în cadrul unui capitol distinct și/sau în cadrul fiecărui capitol. Prezentarea trebuie să se refere la toate studiile relevante pentru problema studiată. Pentru identificarea referințelor relevante se recomandă utilizarea bazelor de date internaționale, cum ar fi Thomson Reuters Web of Science (ISI Web of Knowledge), JStor, ProQuest, Science Direct etc. Rolul capitolului/subcapitolului consacrat gradului de cercetare a problemei este de a încadra tema tezei în stadiul actual al cunoașterii și de a permite să se evalueze contribuția asociată tezei. Nu este vorba despre un istoric al domeniului. Se pleacă de la tema tezei și se precizează aspectele

pe care le implică dezvoltarea acesteia. Fiecare aspect este asimilat unei axe a cunoașterii, pe care au lucrat sau ar fi trebuit să lucreze și alți cercetători. Trebuie să precizăm clar ce reținem din rezultatele acestora pentru a sublinia rezultatele relevante, metodele folosite și a motiva demersul nostru. Doar în felul acesta rezultă contribuția noastră, adică valoarea adăugată prin teză. O teză fără analiza gradului de cercetare ridică semne de întrebare. Cercetarea nu este credibilă.

Stadiul actual al cercetării reprezintă o sinteză a literaturii de specialitate din domeniul temei studiate. Autorul trebuie să realizeze o prezentare critică a rezultatelor studiilor din literatura științifică privind subiectul tezei de doctorat și să expună principalele puncte de vedere/abordări/teorii ale unor autori consacrați sau lucrări consacrate în domeniul cercetat. Doctorandul trebuie să dovedească că stăpânește temeinic literatura științifică privind tema sa de doctorat. Se recomandă excluderea din lista de referințe a articolelor din publicațiile neacademice, cum ar fi ziarele și revistele de popularizare. Sunt credibile numai articolele indexate în baze de date; articolele din reviste neindexate și cărțile din editurile locale sunt catalogate ca discutabile. În general, publicațiile neindexate de pe internet nu sunt admise, întrucât nu au fost validate oficial. Totodată, vedem că ele sunt admise de CNAA sub forma: site, autor, titlu, data consultării site-ului. Ar trebui să cităm numai lucrări pe care le-am consultat personal și pe care avem de ce să le cităm. Indicarea bibliografiei se face respectând standardele internaționale specifice scrierii cărților din domeniu. De regulă, lucrările se bazează în ordine alfabetică sau în ordinea citării.

Literatura de specialitate trebuie rezumată cu propriile cuvinte, cu evidențierea corectă și clară a concluziilor și afirmațiilor autorului citat. Dacă un autor citează un alt autor, iar doctorandul dorește să utilizeze acest citat, atunci trebuie să analizeze sursa inițială pentru a cita articolul original. Dacă nu poate analiza sursa originală a citatului (de exemplu, pentru că aceasta a fost scrisă în alta limbă), doctoran-

dul va indica în teză citarea intermediară a articolului. În acest caz, trebuie să se facă referire atât la articolul original, cât și la articolul în care acest citat apare. Schema generală a secțiunilor pentru trecerea în revistă a literaturii de specialitate trebuie să cuprindă:

- introducerea în tematica acoperită în literatura de specialitate;
- fundamentele teoretice ale tematicii din literatura de specialitate;
- examinarea cercetărilor precedente care sunt relevante pentru fiecare dintre aspectele proiectului de cercetare doctorală;
- necesitatea unei cercetări suplimentare, în care aspecte ale problematicii cercetării literatură de specialitate este deficitară;
- identificarea literaturii de specialitate care va fi dezvoltată prin teza de doctorat.

Rațiunea de a fi a unei teze de doctorat este aportul de originalitate față de ceea ce s-a descoperit și apare deja în literatura științifică de specialitate. De aceea, stadiul actual al cunoașterii constituie argumentul principal în construcția tezei pentru demonstrarea originalității cercetării doctorale. Totalitatea surselor bibliografice, utilizate în cadrul cercetării, se structurează în trei categorii: primare, secundare și terțiare.

Sursele primare sunt cele în care informațiile au fost publicate pentru prima dată (rapoarte științifice ale ministerelor sau ale unor entități, date statistice, documente guvernamentale etc.). Sursele secundare sunt cele care oferă informații din sursele primare (ziare, reviste, manuale, monografii, tratate științifice). Sursele terțiare sunt destinate identificării surselor primare și secundare sau familiarizării cu conținutul succint al acestora (indicii bibliografici, sintezele de referate, enciclopediile și dicționarele). Documentarea bibliografică începe cu consultarea surselor terțiare, ulterior se trece la cele secundare și se finalizează cu cele primare. Pentru ca documentarea bibliografică să se transforme într-un proces eficient de sistematizare a cunoștințelor existente în domeniu, se propune următoarea succesiune a acțiunilor de cercetare:

- identificarea celor mai importante lucrări

de referință la tema tezei;

- studierea lucrărilor selectate;
- evaluarea critica a bibliografiei selectate.

Informațiile cele mai recente privind stadiul cunoașterii în domeniul temei tezei pot fi găsite în revistele științifice de specialitate. Surse importante de documentare sunt și bazele de date, una dintre ele, accesibilă la AAP, fiind EBSCO PUBLISHING, care cuprinde 8000 de reviste economice, inclusiv Harvard Business Review, California Management Review, Administrative Science Quarterly, Academy of Management Journal, Academy of Management Review, Journal of Management Studies, Journal of Marketing Management, Journal of Marketing Research, Journal of International Marketing etc.

Bibliografia selectată din totalitatea surselor fiind foarte variată, devine necesară alegerea surselor celor mai utile pentru investigația efectuată. Ca urmare, de la faza de căutare a surselor bibliografice se trece la cea de analiză critică a surselor selectate. Conținutul fiecărei surse bibliografice se cere a fi fixat sub forma unei adnotări bibliografice care, în câteva fraze, va reflecta esența lui. Adnotarea ajută la formarea unei viziuni generale asupra sursei selectate, regruparea materialului în ordine logică și găsirea rapidă a informației necesare. Ulterior, se trece la rezumarea documentară a celor mai semnificative surse în domeniul temei tezei. Rezumatul reprezintă o versiune condensată, dar exactă a textului studiat. El permite păstrarea ordinii expunerii ideilor, cu reformularea lor prin cuvinte proprii. Excepție fac cuvintele-cheie și formulările cele mai importante, care nu ar fi cazul să fie înlocuite cu sinonime mai puțin semnificative.

Una dintre calitățile esențiale ale cercetătorului este capacitatea sa de a aprecia calitatea surselor selectate. Valoarea surselor selectate trebuie apreciată în funcție de obiectivele cercetării efectuate și de a răspunde la întrebările: în ce măsură sursa bibliografică corespunde temei tezei, pe cât de recentă și reprezentativă este, sursa bibliografică confirmă sau infirmă propria ipoteză de cercetare. La fel de important este și aspectul cantitativ

al surselor bibliografice analizate. Este, practic, imposibilă analiza tuturor publicațiilor existente la tematica tezei, deoarece, în acest caz, va deveni deficitar timpul destinat elaborării sintezei bibliografice și cercetării propriu-zise. Totodată, este foarte important ca documentarea bibliografică să cuprindă lucrările de referință din domeniul studiat.

Documentarea bibliografică finalizează cu elaborarea sintezei bibliografice, care cuprinde următoarele momente:

a) determinarea contribuțiilor teoretice ale celor mai de vază cercetători în domeniu;

b) aprecierea părților forte și slabe ale investigațiilor efectuate și identificarea problemelor care urmează a fi cercetate și a ideilor care urmează a fi dezvoltate;

c) demarcarea deosebirii dintre cercetările deja efectuate și cele ce urmează a fi efectuate de către doctorand.

În practica mondială de cercetare, sinteza bibliografică se prezintă sub forma primului capitol al tezei de doctorat. Ea permite identificarea problemei de cercetare și lansarea ipotezei de lucru.

BIBLIOGRAFIE

1. S. D. Boboacă. Studiul bibliographic. Scopul și obiectivele cercetării, 2009.
2. Recomandări pentru întocmirea lucrării de finalizare a studiilor. Disponibil: http://fmvb.ro/social/wp-content/uploads/2012/12/Recomand_intocmirea_lucrarii_de_diplom_2013.pdf
3. Ghid de elaborare a tezei de doctorat. Disponibil: http://doctorat.ase.ro/Media/Default/Documente/Ghid_teza_doctorat.pdf
4. Ghid de redactare și prezentare a tezei de doctorat. Disponibil: http://www.umfiasi.ro/ScoalaDoctorala/Documents/Anexa_1_ghid_teza_doctorat.pdf
5. Ghid pentru redactarea tezei de doctorat. Disponibil: http://hiphi.ubbcluj.ro/Public/File/Scoli_doctorale/Ghid_redactare_teza-de-doctorat.pdf
6. Ghid de redactare a tezei de doctorat. Disponibil: http://www.uat.ro/fileadmin/user_upload/pdf/Teze_de_doctorat/Ghid_redactare_a_tezei_de_doctorat_13.pdf
7. Reguli privind structura și redactarea tezei de doctorat. Disponibil: http://www.utm.ro/wp-content/uploads/2013/05/reguli_privind_redactarea_tezei_de_doctorat_domeniul_drept.pdf
8. Ghid metodologic pentru elaborarea lucrărilor de licență și disertație. Disponibil: <http://www.ftcub.ro/documente/GHID-METODOLOGIC-INTOCMIRE-LICENTA-DISERTATIE.pdf>

Prezentat: 30 mai 2017.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Relații internaționale și integrare europeană ---



Relația dintre guvern și diasporă

Relationship between government and diaspora

CZU 327.58:354(478) = 111

Rodica RUSU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Diaspora's contributions and potential contributions to the development of their homelands are increasingly recognized by beneficiary communities, homeland governments. Although the diaspora disposes of a large organizational resources the main role is played by the homeland government and its policies towards diaspora. There is a strong connection between the quality of government and migration, and the diaspora, the impact of the last tend to be seen particularly through remittances, the political impact is neglected. By developing strong partnerships with government and private sector in the home country, the diaspora's efforts can maximize the potential welfare.

Keywords: diaspora, government, migration, country of origin, country of destination, cooperation, remittances, migration governance.

REZUMAT

Contribuțiile diasporei și contribuțiile potențiale la dezvoltarea țărilor lor de origine sunt recunoscute din ce în ce mai mult de către comunitățile beneficiare, guvernele țărilor de origine. Deși diaspora dispune de mari resurse organizaționale, rolul principal îl joacă guvernul național și politicile acestuia față de diasporă. Există o legătură puternică între calitatea guvernării și migrațiune și diasporă, impactul ultimei fiind văzut, mai ales, prin remitențe, impactul politic fiind neglijat. Prin dezvoltarea de parteneriate puternice cu guvernul și sectorul privat din țara de origine, eforturile diasporei pot maximaliza potențialul bunăstării generale.

Cuvinte-cheie: diasporă, guvern, migrație, țară de origine, țară de destinație, cooperare, remitențe, guvernanta migrației.

Over the past two decades, Moldova experienced increased emigration flows (especially among young people) representing around a quarter of the workforce, and it is estimated that between 340,000 and 1million Moldovan citizens are now working abroad [3], the main destination

countries are Italy and Russian Federation, Germany, United States, Canada and Israel. Moldova is also a destination for migrants from Russia, Ukraine, Armenia and Azerbaijan, among others.

The definition of diaspora includes temporary and permanent migrants and is

adapted from G. Sheffer's classic work on modern diasporas, defined as "ethnic minority groups of migrant origins residing and acting in host countries but maintaining strong sentimental and material links with their countries of origin - their homelands" [11, p. 3]. Diaspora population may consist of people living permanently in the country of origin or country of destination, and migrants who work abroad temporary, people who hold double citizenship, ethnic diaspora, citizens of the host country or second-generation groups. In the contemporary context, with the acceleration in international mobility, the term diaspora has been used more broadly to encompass expatriate populations who are living outside of their home countries or contemporary diaspora linked with issues of transnationalism and globalization. Ethnic diaspora communities are now recognized by scholars as "inevitable" and "endemic" features of the international system [7, p. 103-110].

The national Strategy "Diaspora 2025", define "diaspora" as "the citizens of the Republic of Moldova settled temporarily or permanently abroad, the persons originating from the Republic of Moldova and their descendants, as well as the communities established by them" [15, p. 44].

Diasporas are intergenerational phenomena. They encompass not only the first, migrating generation but also their children as well. Individuals belong to a diaspora as long they identify with that ethnic community. Members of diasporas hold multiple identities, reflecting their occupational, political, ideological and cultural backgrounds, interests and loyalties. Each diaspora has a unique set of needs and capabilities based on its historical experience and the present realities of its countries of origin and destination.

The phenomenon of diaspora poses challenges but also offers potential benefits to communities in both the homeland and the diaspora. Diaspora communities

face the dual challenge of integration into host communities and maintaining strong personal and cultural ties with their families and homeland. Countries of origin face the dual challenge of how to address issues such as brain drain and separated families, but also realize the full potential of financial remittances, business ties and other benefits of expatriate communities. Diasporas and home countries alike are realizing that both can benefit in important ways from strong partnerships addressing areas of mutual concern, ranging from identity in the diaspora to development of the homeland [8, p. 73-84].

Diaspora engagement is a growing trend and many governments, international organizations and policy makers are increasingly focusing on the role of diaspora in development strategies for the homelands. Such policies are predominantly critical to small countries as Republic of Moldova, that have suffered high rates of emigration.

Attention to economic remittances and brain drain has overshadowed the growing impact of diasporas related to social and political contributions. According World Bank data, Republic of Moldova is the fifth country in the world among 10 remittance recipients in 2014 (percentage of GDP): Tajikistan (41.7 percent), the Kyrgyz Republic (30.3 percent), Nepal (29.2 percent), Tonga (27.9 percent), Moldova (26.2 percent), Liberia (24.6 percent), Bermuda (23.1 percent), Haiti (22.7 percent), Comoros (20.2 percent), The Gambia (20.0 percent) [4, p. 21].

The Global Commission on International Migration [12, p. 3] highlights three Cs with respect to migration policy: coherence, cooperation and capacity. Institutional capacity assesses countries' institutional frameworks, the existence of migration strategies, the existence of inward and outward migration governance legislation, and data availability and transparency [3, p.15]. According 2016 Migration Governance Index, [3], Mol-

dova has a developed institutional capacity. There are several institutions concerning

Chancellery. The main laws regulating migration processes are the Law on Labor Mi-

Table 1 Key findings on migration governance

	Institutional capacity	Migrant rights	Safe and orderly migration	Labour migration management	Regional and international cooperation
Bahrain	Emerging	Emerging	Developed	Emerging	Developed
Bangladesh	Emerging	Emerging	Emerging	Developed	Mature
Canada	Mature	Developed	Developed	Developed	Mature
Costa Rica	Developed	Developed	Developed	Emerging	Mature
Germany	Mature	Developed	Mature	Developed	Mature
Ghana	Developed	Emerging	Mature	Nascent	Mature
Italy	Developed	Developed	Emerging	Developed	Mature
Mexico	Developed	Emerging	Emerging	Developed	Developed
Moldova	Developed	Developed	Mature	Developed	Mature
Morocco	Developed	Emerging	Emerging	Emerging	Developed
Philippines	Mature	Mature	Mature	Developed	Mature
South Africa	Mature	Developed	Developed	Developed	Mature
South Korea	Mature	Developed	Mature	Developed	Mature
Sweden	Developed	Mature	Developed	Developed	Mature
Turkey	Mature	Developed	Emerging	Developed	Developed

Source: Measuring well-governed migration. The 2016 Migration Governance Index. The Economist Intelligence Unit. London, 2016. Available online at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf, p. 19.

migration: Moldovan Ministry of Information Technology and Communications is in charge of issues associated with emigration and departure for permanent residence abroad. Non-governmental organizations, both local and foreign ones, are involved along with national institutions in rendering intermediary services in emigration to Canada and other countries; in attracting and organizing temporary migration for Moldovan citizens, especially students. The Ministry of Labor, Social Protection and Family and National Agency of Workforce Employment oversee issues associated with temporary labor emigration. The management of various aspects of migration is entrusted to the Ministry of Interior (Bureau of Migration and Asylum), Ministry of Foreign Affairs and European Integration, Ministry of Labor, Social Protection and Family etc.).

In order to improve the quality of management, was created in 2012 the Bureau for Diaspora Relations under the State

migration (2008), Law on Asylum (2008), Law on Integration of Foreigners in the Republic of Moldova (2011). But the first national document mainstreaming migration and development into the national policy documents is the National Development Strategy "Moldova 2020" [14]. The Activity Program of the Government (2015-2018), approved via the Parliament Decision No. 161 dated July 30, 2015, contains a chapter dedicated to diaspora, with 16 priority activity areas, while the Activity Program of the Government "European Integration: Freedom, Democracy, Wellbeing" (2013-2014) included for the first time the diaspora area from the perspective of social, economic and cultural development of the country, developing an ample state policy for diaspora support. The mainstreaming of diaspora, migration and development into the national policies is a complex process, involving ministries, central public authorities, and institutions. The National Strategy "Diaspora-2025" is

focused on developing the relations with diaspora members, promoting and observing the rights of the citizens of the country, regardless of their place of residence [15].

The National Strategy on Migration and Asylum (2011-2020), and The Strategy Diaspora 2025 and the Action Plan for its implementation during 2016-2018 are designed to increase the cooperation between the Government, local public authorities, civil society in the country, and diaspora, by enhancing and extending the transversal approach to diaspora, migration, and development, as well as by diaspora's engagement and collaboration for the development of the Republic of Moldova [9, p. 133-136].

Despite the fact that the institutional capacity is considered to be developed, the state failed to ensure the right to vote for Moldovan diaspora during the last parliamentary elections (2014) and presidential elections from 2016. After the elections, the insufficient mechanisms for out-of-country voting and clear criteria for number of polling stations and quantity of ballots were observed. This situation can be approached as the fact as many of the governments of countries of origin seems to be threatened by their diasporas. After all, a key reason that some countries remain very poor is that they have not developed functioning democratic institutions, including accountability to electorates, respect for the rights of minorities and individuals, the rule of law, and checks and balances on arbitrary power. Many polities that have the superficial trappings of a proper democracy, such as contested elections and political parties, are in fact a sham. As a result, these countries continue to be misgoverned. Once living in high-income host countries, migrants are witnesses of what decent governance looks like, they know that their countries of origin lack it, and they want to pressure for change. Although migration builds a diaspora that brings external pressure, it may drain the stock of educated people.

This matter because the greater the proportion of the population that is educated, the stronger the pressure for democracy.

The recent researches discovered that it matters where migrants have gained their exposure to foreign political norms. The better governed and more democratic the host society is, the more significant the transfer of the norms of democracy: Germany and the United States are better seedbeds than Russia and Turkey.

Immigrants neither wholly accept their host country culture nor automatically embrace their homeland culture to the exclusion of other influences. Many diaspora members may come to share civic and other values of the host country, learned through exposure and/or social pressure, or consciously sought (sometimes through elective migration). US-based diasporas are believed to embrace US values of pluralism, democracy, and human rights. Based on the integrationist pluralist model, it is anticipated that such diasporas "prefer, express, and adhere to the same democratic values when allowed to flourish and attain the best that is in them"; and they are expected to "extend to others the same rights they themselves claim" [10, p. 26].

Although many Moldovans living abroad still harbor a strong desire to return to Moldova, their long stay in countries like United States have inadvertently generated new social realities that have reshaped their social and economic aspirations. Many of them have started families and made significant investments in the United States, raising children who have never seen – or barely remember – Moldova. While many sincerely want to invest in their homeland and assist in the recovery of their communities most remain understandably wary about the future political stability and are concerned about rampant corruption and the woeful economic and living conditions they would confront if they did return to Moldova. Moldovans in the United States

are keenly aware of how their homeland's precarious health and education environment could affect the life chances of their children and families.

Brain drain could be approach in a positive manner, as few key people come back, having gained vital experience while abroad. The Bureau for relations with Diaspora in cooperation with Organization for Migration in Moldova launched Diaspora Engagement Hub – a program which include some initiatives – one of them - professional return for diaspora professional and highly-skilled migrants, encouraging the transfer of human capital and professional experience oriented towards the academic, social and economic development of the Republic of Moldova, via short-term professional returns (2 weeks – 2 months) [2]. Although skilled Moldovans are keen to help in the development of their home country, there are several necessary determinants: information about institutional initiatives, political stability, improved socio-economic prospects and an adequate infrastructure, a shared vision of the diaspora role, as well as specific instruments for engagement. The important thing is that a suitable environment to validate the knowledge and resources transferred within the local socio-economic context needs to be secured, and this should include political stability and governability [13]. Again, this stress the relationship between the quality of governance and the diaspora.

As a result, the associations of migrants are quite active, especially in dealing with philanthropic goals at the local level of migrant settlements. Their activities are often organized without the involvement of the Moldovan authorities. If the activity is coordinated, it does not get much publicity. Basically, it is reflected at the local level, on the websites of the migrants' organizations. Organizations of migrants often seek to distance themselves from the government agencies because they do not want to be

“cash cows” of the government, to be used in the party goals of power or opposition [6, p.163].

There is an interdependence between migration and the government, while migration may affect the quality of governance, the quality of governance most surely affects migration. A badly governed country is likely to experience a lot of emigration representing a push factor: people vote with their feet expressing the distrust towards the government. Compounding the potential for confusion, many characteristics of a society are liable to affect both migration and governance. A country is poor as the brain drain occurs, and to govern becomes more difficult. Is migration causing governance to deteriorate, is bad governance driving people out, or is poverty causing both? Unfortunately, so many factors could potentially influence governance that in practice this approach has not yet generated convincing solutions.

A form of dialog between the Moldovan Government and diaspora is established through The Congresses of Diaspora. Last year it was organized on August 19-21 and was marked by often criticism from the behalf of the Moldovan diaspora to the Government, who didn't take any actions to facilitate their returning or their investment back in Moldova. The perception of the Moldovans from abroad is that they are mainly used for electoral purposes and as money pumps for the economy. The participants were enraged that the Prime-Minister Pavel Filip left the Diaspora Congress after the introductory stage, thus ignoring the voices of hundreds of Moldovans. One of the participants from the USA, Elena Dragalin, emphasized on the political side of the Diaspora Bureau and that it intends to use diaspora for promoting the ruling Democratic Party [5]. This fact denotes a defective relationship and misunderstanding between the Government and Diaspora.

However, not all diaspora activity, may

be directed to the homeland, and not all migrants mobilize based on a homeland identity (or even consider themselves to be a part of a diaspora). Diaspora groups and members may be more or less inclined to concern themselves with quality of life and policies vis-à-vis their home countries. Organizational resources affect the ability to mobilize for political action and for independent development activities, such as hometown associations, and the ability to access host country and international decision-making structures [10]. The importance of organizational resources also depends on the size and diversity of the diaspora community. The most commonly identified factor necessary for effective mobilization is the creation of a sense of solidarity and community identity [10].

We consider that Moldovan diaspora process of consolidation is influenced particularly by political events and elections organized in home country. After such events were created initiatives groups like "Adoptă un vot", pretending to have 100,000 members and which had organized in March 2017 in Venice, Italy a diaspora offline expressing their disagreement toward the change of the electoral system, switching to uninominal / mixed voting system [1].

Not entire diaspora supports this initiative, for example Vlad Spânu, the president of the foundation Moldova in Washington considers that "the uninominal vote is an important step for the Republic of Moldova

towards the establishment of a representative democracy, as it is in the Western countries.... the US is the best example ... because this system has shown for hundreds of years in America that it works best and makes the division of power in the state more balanced" [16].

Conclusions. The Diaspora represents a huge resource for homeland encompassing economic, social, political development potential which can be explored for mutual benefit. Migration has both favorable effects on governance and adverse effects, so a reliable estimate of the net effect would be decisive for an overall assessment of the impact of migration on countries of origin. While migration may affect the quality of governance, the quality of governance most surely affects migration. Establishing a well-developed legal (and institutional) framework for diaspora is not sufficient. The government should be interested more in benefiting and accepting diaspora's political remittances showing a real interest in cooperation.

Concerning electoral process, the government must decide about locations for polling stations abroad in a transparent manner and well in advance of an election. Also, could be considered other voting options like e-vote in order to ensure the migrants' right to vote. This fact will express the jointly objective to develop the homeland country.

BIBLIOGRAFIE

1. Diaspora offline Declaration. Available online at: http://offlineauv.info/wp-content/uploads/2017/01/Declaratia-offlineauv_EN.pdf visited on
2. Diaspora Engagement Hub. Available online at: <https://gfmd.org/pfp/ppd/2644>
3. Measuring well-governed migration. The 2016 Migration Governance Index. The Economist Intelligence Unit. London, 2016. Available online at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf
4. Migration and remittances. Factbook 2016, 3rd edition, World Bank, 2016, available online at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf>
5. Moldova Diaspora Congress marked by high criticism of the Government <http://www.mol->

dova.org/en/moldova-diaspora-congress-marked-high-criticism-government/

6. Moșneaga V. Republic of Moldova: Diaspora and Diaspora Policy. Slovak Journal of Political Sciences, Volume 14, 2014, No. 2 pp. 149-172.

7. Rusu R. The impact of Diaspora on political processes in Republic of Moldova În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială Nr. 4 (76), octombrie-decembrie. AAP, Chișinău, 2012, p. 103-110.

8. Rusu R. Diaspora Political Engagement. În: Moldoscopie (probleme de analiză politică), Chișinău, USM, nr. 2 (LXIX), 2015, p. 73-84.

9. Rusu R. Cadrul național instituțional și legislativ privind diaspora. În: Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”. Chișinău, 20 mai 2016. AAP, p. 133-136.

10. Shain Yossi Marketing the American Creed Abroad: Diasporas in the US and Their Homelands. Cambridge, UK: University Press, 1999.

11. Sheffer G. A New Field of Study: Modern Diasporas in International Politics. In: Sheffer, G. ed. Modern Diasporas in International Politics, London: Croom Helm. 1986. p. 1-15.

12. Summary of the report The Global Commission on International Migration, 2005 Available online at: http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf

13. Tejada G., Varzari V., Porcescu S. Scientific diasporas, transnationalism and home-country development: evidence from a study of skilled Moldovans abroad. În: Southeast European and Black Sea Studies, Volume 13, 2013. Available online at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683857.2013.789674>.

14. The National Development Strategy “Moldova 2020” Available online at: http://www.scp-clearinghouse.org/sites/default/files/national_development_strategy_22moldova_202022.pdf

15. The national Strategy “Diaspora 2025”. Available online at: http://brd.gov.md/sites/default/files/sn_diaspora_2025_web.pdf

16. Vlad Spănu: „Atât guvernării, politicienii, cât și populația ar trebui să se uite la practicile internaționale pozitive, bune”. Disponibil: <http://www.europalibera.org/a/votul-uninomial-vlad-spanu-interviu/28453432.html>

Prezentat: 2 mai 2017.

E-mail: rusu_rodika@mail.ru

Creșterea competitivității naționale. Metodologia formării inovatorilor

The increasing of national competitiveness. The methodology of training the innovators

CZU 001.895:371.38

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Hoda SALAME,
doctorand,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Israel

SUMMARY

According to the dictionary, an innovator is someone who performs and introduces something new in a field; person who brings an innovation in the production sector, resulting in improved quality and quantity of the work. Often innovator is a highly-qualified specialist, able to generate innovative offers in some areas having a positive impact. The author refers to multiple information and knowledge from different fields and applied sciences such as mathematics, physics, biology, chemistry, philosophy, economics, political science and law in the elaboration of innovative offers. According to these requirements, the innovator must have knowledge in these fields of science and practice. The aim of the research is to reveal some elements in the development and implementation of innovations as knowledge in various fields of science and technology, physics, chemistry, biology, and other fields necessary for innovators.

Keywords: *innovative, incentives, knowledge, promotion, training, scientists, engineers.*

REZUMAT

Inovatorul, conform dicționarului, este o persoană care realizează și introduce ceva nou într-un domeniu de activitate; persoană care aduce o inovație într-un sector al producției, având ca rezultat îmbunătățirea calitativă și cantitativă a muncii. Adesea, inovatorul este un specialist de calificare înaltă, capabil de a genera oferte inovatoare în unele domenii, având un impact pozitiv. În procesul elaborării unor oferte inovatoare autorul apelează la multiple informații și cunoștințe din diferite domenii ale științelor exacte și aplicative, cum ar fi matematica, fizica, biologia, chimia, filosofia, economia, politologia, dreptul. În virtutea acestor cerințe, inovatorul trebuie să posede cunoștințe în aceste domenii ale științei și practicii. Scopul cercetării constă în dezvăluirea unor elemente în procesul elaborării și implementării unor inovații, ca fiind cunoștințe în diverse domenii ale științei și tehnicii, fizică, chimie, biologie și alte domenii, necesare pentru inovatori.

Cuvinte-cheie: *inovator, stimulente, cunoștințe, promovare, formare, savanți, ingineri.*

Introducere. Publicată după succesul biografiei lui Steve Jobs, „*Inovatorii*” este povestea revelatoare a oamenilor care au creat computerul și internetul, o istorie de referință a revoluției digitale și un ghid indispensabil al modului în care apare inovația. În 2011, revelatoarea biografie a lui Steve Jobs, fondatorul companiei Apple, scrisă de Walter Isaacson, a devenit un fenomen global și unul dintre cele mai impresionante best-seller-e de nonficțiune din istorie. Acum, Isaacson ne spune povestea oamenilor care au format personalități ca Jobs și au făcut posibilă era digitală. Dacă doriți să înțelegeți cum se desfășoară, în mod real, inovația și felul în care colaborarea conduce la creativitate, atunci veți fi captivați de „*Inovatorii*” [16].

Scopul cercetării constă în dezvoltarea unor elemente în procesul elaborării și implementării unor inovații, ca cunoștințe în diverse domenii ale științei și tehnicii, fizică, chimie, biologie și alte domenii, necesare pentru inovatori.

La studiul prezentei teme autorul a utilizat **metoda** principiului de segmentare, principiului calității locale, principiului scoaterii, cognitivă, de sinteză etc.

Cercetare și analize. Unii conducători cred că există o atitudine ierarhică – o încredere că toate gândurile performante sunt elaborate la nivelul top al întreprinderii, pe când restul angajaților nu fac nimic deosebit, doar executând ordonanțele conducătorilor. Directorii sunt siguri că sunt superiori față de ceilalți subalterni și că-i pot substitui în toate, firma având un succes mai înalt. Pentru formarea unui mediu propice inovării, este necesară libera răspândire a informației, de la cel mai înalt nivel până la cel mai jos în structura ierarhică verticală. Managementul ierarhic este predispus spre intimidarea dură a apariției unor idei noi și inhibă formarea unei „înțelepciuni colective”. Conform unor publicații din Wall Street Journal, în multiple firme, cu imagini de inovatoare, ideile performante sunt

generate de la toate nivelurile ierarhice și nu doar de la nivelul top. De cele mai dese ori, angajații nu contribuie esențial la generarea ideilor. Practica arată că ideile performante de anvergură, cu impact apar o dată la șase ani [13].

Cercetările autorului arată că economia și societatea modernă sunt legate de producția industrială mondială, devenind un mijloc de dominare în cel de-al cincilea val tehnologic, fiind chiar și la începutul realizării unor progrese științifice ale celui de-al șaselea val.

Punerea în aplicare efectivă a celui de-al șaselea val tehnologic necesită acces la un nivel mult mai avansat de dezvoltare tehnologică. Cunoștințele se reînnoiesc cu repeziciune. Doar o jumătate de secol în urmă unele dintre caracteristicile sale tehnologice puteau exista doar pe paginile de science-fiction. Îmbunătățirea existentă și dezvoltarea a numeroase noi domenii științifice și tehnologice au loc cu o complexitate tot mai mare grație tehnologiilor tehnice. Acest lucru conduce la o creștere a costurilor intelectuale și materiale pentru cercetarea aplicată și dezvoltarea experimentală [6]. Costurile materiale pentru realizarea unor proiecte specifice, precum și finalizarea cu succes a acestuia sunt determinate într-o măsură mai mare prin calificarea oamenilor care le pun în aplicare.

Savanții și inginerii participă întotdeauna la dezvoltarea și punerea în aplicare a inovațiilor. În cazul în care proiectul inovator implică crearea de instrumente și echipamente, se adaugă lucrători cu înaltă calificare pentru personalul de proiect. Savanții se preocupă de sfera științifică, în timp ce inginerii au sarcina ingineriei și tehnologiilor. Prin definiție, știința este un bazin de cunoaștere bazată pe fapte observabile și adevăruri verificabile, rezumate în formă de sisteme structurate, care pot fi transmise și confirmate de către alți experți. Spre deosebire de știință, activitățile inginerului includ aplicarea principiilor științifice în mod

creativ, planificarea, crearea, gestionarea și exploatarea tehnologiei care ar trebui să îmbunătățească viața noastră de zi cu zi. În cazul în care oamenii de știință au ca obiectiv explorarea naturii cu scopul de a înțelege legile sale, atunci inginerii utilizează deja legile cunoscute și principiile științifice pentru dezvoltarea unor soluții economice vis-à-vis de problemele tehnice.

Munca unui inginer este un tip independent de muncă și prin aceea că aceasta este diferită de misiunea oamenilor de știință. În triada savant-inginer-muncitor inginerul este figura centrală a progresului tehnico-științific. Dovada acestui fapt constă în continua creștere a activității de inginerie vizând punerea în aplicare a instalațiilor tehnice moderne. Acest lucru se datorează creșterii complexității noilor tehnologii. Creșterea poziției dominante a proiectelor flexibile de producție automatizate și mașini în industrie în viitorul nu prea îndepărtat va reduce în mod semnificativ munca manuală și numărul de lucrători. În ceea ce privește inginerii din întreprinderile și firmele din țările dezvoltate, numărul acestora va crește. Acest lucru se datorează concurenței acerbe în toate sectoarele industriei conexe la necesitatea actuală și viitoare pentru inovare constantă, realizată, în principal, în activitățile de inginerie [8].

Nevoia de a dezvolta sistemele tehnologice avansate, bazate pe utilizarea diferitelor combinații de legi biologice, matematice și informatice multe caracteristici fizice, chimice, principii, efecte și modele determină cerințele corespunzătoare pentru nivelul de calificare și de formare a potențialului creativ al acestui tip de ingineri. Formarea inovatorilor se bazează pe un model de specialist și o imagine construită social ale unui expert recunoscut într-o anumită activitate [7]. În acest caz, este nevoie de un inginer profesionist. Acest model, care este acceptabil pentru mediul profesional specific, fiind rezultatul final ideal al procesului de învățământ în ca-

zul în care societatea primește un specialist cu calificările necesare atât nivelului actual al progresului științific și tehnologic, cât și pentru viitor.

Formarea unui model anumit de inginer este un proces complex și ambiguu. Această complexitate se datorează faptului că există zeci de specialități ingineresti. În cadrul fiecărei profesii de inginerie pot exista mai multe domenii de specializare. Cele mai multe dintre aceste domenii de inovare sunt în producție și întreținere. În plus, fiecare țară dezvoltată are un sistem de licență pentru a menține calitatea unei educații și de recunoaștere a calificărilor de inginerie. Aceste sisteme sunt puse în aplicare în fiecare țară, de regulă, de către organizațiile profesionale naționale nonguvernamentale. Asociațiile de inginerie au propriile lor organisme de acreditare a programelor educaționale și certificarea specialiștilor. Cea mai autoritară organizație profesională în Statele Unite și în întreaga lume dedicată evaluării calității programelor de educație de inginerie în cadrul universităților este *Accreditation Board for Engineering and Technology USA (ABET)*. ABET definește criteriile unui inginer tipic prin cerințe obligatorii generale pentru absolvenții de facultate [5]. În conformitate cu aceste cerințe și prin intermediul absolvenților de formare trebuie să dobândească abilitatea de a:

- aplica cunoștințele științifice, matematice și de inginerie;
- planifica și desfășura experimente, de a analiza și interpreta datele;
- aplica sisteme de proiectare, componente sau procese, în conformitate cu sarcinile;
- efectua lucrul în echipă pe teme interdisciplinare;
- formula și rezolva problemele de inginerie;
- recunoaște obligațiile profesionale și etice;
- comunica eficient;
- demonstra erudiția largă, care este

necesară pentru a înțelege impactul global și social, soluțiile de inginerie;

- înțelege necesitatea capacității de a învăța în mod constant;
- demonstra cunoașterea problemelor contemporane;
- aplica abilitățile și tehnicile de inginerie moderne necesare pentru lucrările de inginerie.

Cerințele necesare față de calificările similare și suplimentare față de ingineri pot fi găsite în listele Consiliilor naționale din alte țări. Fără îndoială, fiecare cerință menționată este importantă pentru formarea statutului profesional de ingineri. Cu toate acestea, lucrul respectiv ne conduce spre două întrebări: modul în care, în cadrul unui program limitat de cinci ani, nu vă antrenați un viitor specialist cu toate calitățile și abilitățile menționate mai sus? Pentru o serie de competențe profesionale în această perioadă de învățare, este posibil doar pentru a atinge nivelul de calificare inițial, care ar putea fi construit pe baza unor niveluri ulterioare atinse în practică de autodezvoltare pentru a umple golurile de cunoștințe și în continuarea studiului prin cursuri postuniversitare de specialitate [3].

Nivelul inițial de formare se bazează pe metode de învățare verbale, vizuale și practice, prin care viitorii specialiști formează un sistem de cunoștințe de bază, care se extind în continuare prin intermediul unor ateliere, practici de producție, cursuri și lucrări de laborator. Proiectul tezei finale, care încheie procesul de învățământ universitar, este un factor eficient în integrarea cunoștințelor dobândite, dezvoltarea gândirii sistematice și un anumit nivel de autonomie în procesul de luare a deciziilor. Cu toate acestea, proiectul este finalizat, de obicei, sub supravegherea și cu ajutorul consultantului responsabil sau sub supravegherea conducătorului tezei, și nu pot fi avansați tineri profesioniști dincolo de domeniul de calificare, fără nivelul de intrare. În cariera lor de inițiere tinerii profesioniști cu aspirații

de activitate, la nivelul inițial de calificare fiind sub supravegherea mai multor colegi cu experiență, nu iau decizii tehnice finale independente [7].

Următorul nivel de calificare poate fi numit ca nivel aplicat. Acesta include o aplicație activă și creativă a cunoștințelor academice dobândite pentru a rezolva problemele din domeniul de specialitate personal. De obicei, astfel de activitate se realizează prin îmbinarea ingineriei asociate cu producerea și întreținerea acestora. Într-un mediu de producție, criteriile aplicate pentru atingerea nivelului de calificare constau în capacitatea specialistului de a aborda în mod eficient și independent problemele de producție în curs de dezvoltare asociate cu înlocuirea componentelor, materialelor, schimbările frecvente în design-ul produselor, dezvoltarea proceselor de ajustare. În sectorul de servicii realizarea maturității profesionale se manifestă în rezolvarea problemelor și sarcinilor independente legate, în principal, de întreținerea, repararea și modernizarea sistemelor tehnice, instrumentelor și mecanismelor existente. Cel mai înalt nivel de calificare al unui inginer poate fi numit un nivel productiv. Astfel de specialiști pot rezolva probleme dificile în timpul procesului de dezvoltare a noilor dispozitive tehnologice într-un mod creativ. Crearea de noi sisteme, dispozitive și mașini, în epoca modernă, necesită adesea să depășească domeniile științifice și tehnice tradiționale. Dispozitivele tehnice complexe sunt rareori pur mecanice, electronice sau optice. De exemplu, o mare parte a echipamentului chimic pentru cercetarea biologică sau pentru uz medical este o combinație inteligentă de diverși senzori, electrooptici și electronice analogice cu sistemele de control cu microprocesor, care se conectează la o rețea de calculatoare sau computer printr-o interfață standard sau fără fir. Dezvoltatorii de noi tehnologii, dispozitive și materiale

trebuie să cunoască acum nu numai propriul lor domeniu de studiu, dar au, de asemenea, o înțelegere de câmpuri adiacente și să aibă un cadru creativ de spirit și, de asemenea, o bună înțelegere a științelor fundamentale. Dintre toate cerințele diverse pentru inovatori, în general, și ingineri inovatori, în special, cel mai important este capacitatea avansată de a lua decizii care conduc la noi soluții tehnice și capacitatea de a găsi informațiile necesare prin autoeducare. Aceste calități sunt fundamentul productivității și a creativității inginerului. Fără a nega importanța acestor calități pentru un inginer ca abilitatea de a comunica și de a fi persuasiv, de a crea și a menține o atmosferă pozitivă și relațiile de prietenie într-o echipă, de a demonstra cunoașterea și înțelegerea problemelor contemporane, de a respecta regulile de etică profesională, precum și o serie de alte calități auxiliare, acesta este cel mai important să se asigure, să promoveze și să stimuleze dezvoltarea abilităților principale, printre care este un inovator, stilul inventiv de gândire, format din copilărie, prin școală și universitate, printr-o dezvoltare mentală constantă [5].

Omul nu datorează abilitatea lui de a gândi forțelor supranaturale. Evoluția a creat creierul - organul de gândire. Dar, abilitatea de a gândi este un produs de creștere și educație, precum și rezultatul dezvoltării normale a creierului biologic. În acest context, filosoful german Karl Jaspers a spus: „Cei mai mulți oameni nu știu că oamenii respiră pe nas fără instruire, dar gândirea trebuie să fie învățată” [10]. Procesul de gândire într-un sens logic între oameni educați, inclusiv oameni de știință, artiști, ingineri și inventatori, se bazează pe astfel de operații mentale ca analiza, sinteza, comparația, generalizarea, clasificarea, caietul de sarcini și abstracție. Cu ajutorul lor un om poate ajunge la inima unei probleme la îndemână și ia în considerare proprietățile diferitelor elemente ale

problemei, discerne relațiile dintre aceste elemente și, de obicei, găsește o soluție. Formarea abilităților de gândire ar trebui să fie o parte obligatorie a procesului de formare, începând cu grădinița. Procesul de gândire trebuie să fie dezvoltat pe parcursul învățământului de zi cu zi, în școlile de diferite niveluri de formare și prin abordarea problemelor practice în domeniul științelor fundamentale, cum ar fi logica, psihologia, tehnologia etc.

De exemplu, pentru sarcinile și situațiile problematice, care necesită disecție mentală a unui obiect complex în părți separate, astfel de situații necesită abilități analitice. În teoria rezolvării problemelor inovative metoda de analiză este baza multor tehnici pentru eliminarea contradicțiilor tehnice, de exemplu, principiul de segmentare, principiul calității locale, principiul scoaterii etc. Alteori inginerii utilizează invers Procesul de combinare a componentelor sistemului viitorului într-o singură unitate, care este similară cu o operație cognitivă de sinteză. Diverse tehnici de gândire constituie baza celor mai multe metode inventive. Practic, întreaga formare a unui inginer ar trebui să implice formarea gândirii sistematice, bazate pe întreaga varietate de procese cognitive, forme și metode de gândire [1]. Spre deosebire de procesele cognitive, formele de gândire sunt structurile formale de organizare a dezvoltării ideilor. Psihologii disting între cele trei forme de gândire - noțiune, opinie și inferență. Deducția poate fi făcută pe baza noțiunilor și opiniilor. O concluzie nu poate fi inductivă, deductivă și prin analogie. La rândul său, o analogie poate fi dreaptă, subiectivă, simbolică și fantastică. Grație analogiei, de exemplu, căile cunoscute de formulare și de rezolvare a problemelor într-o ramură a cunoașterii umane pot fi aplicate într-o altă ramură și viceversa. Declarația lui Albert Einstein este foarte importantă aici; analiza lucrărilor unor astfel de protagoniști ca Dostoievski i-a facilitat formularea unor noi sarcini în dome-

niul fizicii. Așa că Einstein a fost în măsură să utilizeze principiile pentru rezolvarea provocărilor vieții aplicate de Dostoievski în capodoperele sale de a fi obiective, stabile și de a rezolva probleme cu totul noi în fizică, ceea ce a condus, în cele din urmă, la descoperiri în jurul teoriei relativității [2].

Cele mai multe universități și colegii nu dispun de cursuri concepute pentru a preda elevilor abilitățile vizând baza inovatoare. Acest lucru se datorează unui număr limitat de ore de formare și de un sistem de învățământ tradițional în instituțiile de învățământ. Aceste motive nu permit crearea unei structuri separate a cursurilor, al căror scop ar fi aplicarea practică a cunoștințelor dobândite în dezvoltarea gândirii creative și sistemice, imaginația creatoare, analiza de predare și de sinteză, sistemul de inginerie și metodele de formulare și de rezolvare a problemelor inventive.

Această nevoie este așteptată de ceva timp și necesită, în plus, față de cursurile obligatorii, formarea inovatorilor, personalului de constructori, ingineri calificați cu studii superioare și experiență practică de lucru ca ingineri inovatori. Scopul acestor formatori constă în integrarea și aplicarea cunoștințelor academice ale studentului pentru rezolvarea sarcinilor și proiectelor concrete în domeniul socioeconomic [4]. În plus, aceasta necesită modernizarea metodelor de predare și a programelor școlare, precum și adaptarea acestora la nevoile mediului economic de formare a inovatorilor. Esența acestei actualizări constă în utilizarea cât mai completă a potențialului didactic al fiecărui subiect pentru a face față cu exemple practice de probleme în diverse domenii.

Într-o anumită măsură, această problemă este rezolvată printr-o metodă de predare propusă de savanți. Aceasta permite eficientizarea procesului educațional care urmează să fie îmbunătățit în mod semnificativ în direcția extinderii perspective-

lor interdisciplinare și dezvoltarea gândirii sistemice. La baza acestei metode se află principiul învățării în două dimensiuni (pe verticală și pe orizontală). Componenta verticală a curriculum-ului se bazează pe structurarea logică a materialului didactic în cadrul domeniului investigat, în cazul în care subiectele mai vechi sunt fundamentul de bază pentru cele ulterioare. Astfel încât procesul de învățare merge de la simplu la complex. Pentru a se obține componenta orizontală suplimentară a aceluiași subiect, un instructor definește locul celui subiect în spațiul interdisciplinar actual (în cadrul cunoașterii sistemice) și oferă exemple de aplicare a acestuia de inginerie în propria zonă, împreună cu alte domenii în care aceleași principii pot fi aplicate.

Aici există exemple simple de utilizare a modelului bidimensional de formare.

Exemplul 1. Fizica. Electricitate. Legea lui Ohm. Concepte de bază formate în temele anterioare: forța electromotoare, rezistența electrică, curentul electric (ingineria electrică), relația proporțională inversă (matematică). Dimensiunea verticală a învățării: explicarea esenței fizice a legii lui Ohm și găsirea unei valori necunoscute a triadei parametrilor (tensiune, rezistență sau curent).

Dimensiunea orizontală a învățării include:

a) o listă și scurt rezumat al problemelor practice bazate pe teoria circuitelor electrice liniare și utilizarea legii lui Ohm pentru soluția lor (calcularea secțiunii transversale a firului electric pentru transmiterea puterii și fire de mașini electrice, alegerea siguranței, calculul elementelor de încălzire, calcularea rezistențelor suplimentare pentru circuitele de măsurare etc.);

b) formularea și clarificarea legilor similare (izomorfism) cu modelul semantic și generale matematice:

- legea lui Ohm pentru circuitele magnetice;

- legea lui Ohm pentru circuitele pneumatice și hidraulice;

- legea lui Ohm pentru transmisii mecanice (transmisie);

- legea lui Ohm pentru materialul rulant feroviar etc. ;

c) legea lui Ohm ca un caz particular al legii generice de acțiune a forței motrice asupra obiectelor fizice;

d) legea generală de acțiune a forței motrice asupra obiectelor fizice (o definiție interdisciplinară a Legii lui Ohm): „Rezultatul impactului forței motrice asupra oricărui obiect fizic (corp sau particulă) este direct proporțional cu magnitudinea forței și invers proporțională cu rezistența exercitată de obiectul în timpul mișcării sale”;

e) definirea diferitelor forțe motrice: cuplul liniar mecanic, mecanic, hidraulic, pneumatic (gaz), osmotice și presiune ușoară, forța electromotoare (CEM), forța magnetomotoare (SMD) și altele;

f) definirea diferitelor tipuri de rezistență: electrice, magnetice și aero- și hidrodinamice, rulare de frecare și de frecare la alunecare și altele;

g) definiția forței opuse și modul în care acestea diferă de rezistențe.

Exemplul 2. Algebra de bază.

Sarcina 1. O mașină a început să se miște din orașul B spre orașul A în timp ce o altă mașină a părăsit orașul B spre localitatea A, în același timp. Una dintre mașini poate parcurge distanța dintre aceste orașe în „a” minute, iar a doua - în „b” minute. Peste cât timp se vor întâlni ele?

Concepte de bază: la distanță, timp, viteză. Soluție: $T = a * b / (a + b)$.

Sarcina 2. Doi pictori încep să picteze o cameră, în același timp. Un pictor poate efectua toate lucrările în „a” minute, iar al doilea - în „b” minute. Care este timpul necesar combinat pentru ei pentru a finaliza lucrările?

Concepte de bază: timp de lucru, viteză. Soluție: $T = a * b / (a + b)$.

Sarcina 3. Două rezistențe electrice

sunt conectate în paralel. Una dintre ele are o rezistență de „a” Om, iar a doua - „b” Om. Care este rezistența lor totală?

Concepte de bază: rezistență, conductivitate. Soluție: $R = a * b / (a + b)$.

În primul rând, studenții ar trebui să rezolve separat aceste probleme. Apoi, ei ar trebui să explice, de ce problemele legate de mecanică, economie și inginerie electrică au aceeași soluție (un model matematic comun). Puteți apoi rezuma, cu participarea activă a studenților, că probleme similare cu același model matematic, pot fi create în multe alte domenii, dar toate pot fi unite printr-o definiție: „În cazul în care doi (sau mai mulți) factori de producție care lucrează simultan la atingerea unui rezultat final comun, rezultatul este egal cu inversul sumei performanței lor”. Un aspect important în realizarea potențialului didactic al acestor sarcini este de a explica două concepte opuse: productivitatea și rezistența. Performanța mașinii este viteză, care este distanța parcursă într-o unitate de timp. Productivitatea muncii este cantitatea de muncă efectuată într-o unitate de timp. Un rezistor de ieșire este conductivitatea (valoarea unei rezistențe inverse) ca un parametru care determină cantitatea de trecere a curentului prin ea. Apoi, trebuie să indice și să explice esența parametrilor semantici legați atunci când se aplică modelele matematice: productivitate, curent electric, magnetic, de căldură, de aer, hidraulice, de transport, informații și alte fluxuri. Rezistența la mișcarea unei mașini este o combinație de factori (frecare, rezistența aerului), pe care trebuie să depășească și care nu permite autovehiculului să se miște liber. În Sarcina 1, valorile „a” și „b” sunt măsuri de rezistență; în cazul în care acestea au fost zero, mașina ar acoperi distanța dintre orașe instantaneu. Rezistența (factorul de încetinire) al unui proces de vopsire (sarcina 2, valorile „a” și „b”) se datorează capacităților tehnologice limitate, lipsa de organizare bună, condițiile precare

de muncă, oboseala, aversiunea față de muncă etc. În absența acesteia, lucrarea va fi finalizată foarte repede. Rezistența (sarcina 3, valorile lui „a” și „b”) este proprietatea unui material care împiedică trecerea electronilor. În absența rezistenței electrice într-un circuit aplicarea unei surse de forță electromotoare creează un curent infinit. Astfel, dacă vorbim despre atingerea unui anumit rezultat într-un anumit interval de timp, timpul este proporțional cu o rezistență. Trebuie remarcat faptul că, chiar și valoarea rezistenței electrice se corelează cu factorul timp. Este numeric egal cu timpul fiind nevoie de o sarcină electrică de 1 Coulomb pentru a trece printr-o rezistență (cu rezistență nonzero), sub o forță electromotoare constantă de 1 Volt (în unitatea SI de sarcină electrică, egală cu cantitatea de energie electrică transportată într-o secundă de un curent de un amper. Un Faraday de electricitate este egal cu un mol de electroni, care este egală cu 96,487 coulombi de electricitate).

Didactica bidimensională, așa cum s-a demonstrat în exemplele simple, solicită imediat gândire în plus, ținând studenții dincolo de domeniul de aplicare a subiectului și crearea unei legături asociative cu cunoștințele existente sistemice în diversele sale forme și perspective. Pentru un student cu gândirea creativă dezvoltată, obișnuită cu percepția interdisciplinară de subiecte de studiu, ar suscita un interes suplimentar (mai degrabă decât respingerea), o propunere să indice cazul general al legii lui Ohm pentru un lanț de bicicletă sau de a formula prima lege a lui Newton într-o interpretare psihologică [8]. Astfel de studenți „creativi” devin de multe ori inovatori, fiind solicitați peste tot, deoarece aceștia sunt capabili să abordeze chiar probleme „insolubile”. O organizație, care are nevoie de astfel de experți, este DARPA - Defense Advanced Research Projects Agenția (SUA). Această agenție are nevoie de oameni cu imaginație creativă puternică și un stil de bază nontri-

vial de gândire de inginerie, în scopul de a:

- confecționa un costum pentru a oferi protecție împotriva focului inamic și condițiile meteorologice nefavorabile, asigurarea vindecării rănilor și a sporii eficiența corpului uman;

- face soldații și echipamentele invizibile pentru inamic pe întreg spectrul electromagnetic permițând, în același timp, utilizarea întregului spectru pentru a detecta inamicul;

- privi dincolo de orizont, precum și prin apă, pământ și pereți;

- a crea o mașină care să zboare și un submarin zburând, precum și un UAV (vehicul aerian fără pilot - dronă) capabil să fie propagat în aer timp de luni sau ani etc.

Un sistem modern de educație a inovatorilor ar trebui să cultive și să dezvolte studenți cu înaltă capacitățile creativă, necesară pentru a face față unor astfel de probleme. Acest lucru necesită modificări substanțiale ale metodologiei.

Ideea de învățare multidimensională nu este nouă. Chiar și celebrul francez matematician, filosof, fizician și fiziolog Rene Descartes a scris odată: „Toate științele sunt atât de interconectate, încât este mai ușor să le înveți împreună, mai degrabă, decât oricare dintre ele separat de celelalte”. Și din nou: „Afirmările învățaților pot fi reduse la un număr foarte mic de reguli generale”. Acest lucru înseamnă că există un număr relativ mic de elemente sistemice ale cunoașterii mondiale, care, în diverse combinații și relații, pot forma un număr mult mai mare de subsisteme (domenii). Elementele de cunoaștere sistemică includ legi, teoreme, axiome, reguli, principii, modele cu efecte matematice și semantice. Disciplinele științifice separate sunt construite din acestea ca din cărămizi. Aceleași elemente ale cunoașterii într-o formă nemodificată sau modificată pot fi aplicabile diferitelor subsisteme și discipline. Acest lucru confirmă principiul izomorfismului, care afirmă că multe fenomene și procese, deși

diferite în natură, au proprietăți diferite și personaje similare și, prin urmare, aceleași descrieri matematice formale.

Principiul de bază al abordării învățării în două dimensiuni este acela de calitate sistemică și constă în legarea unui subiect în studiu cu alte domenii și aplicarea unor probleme practice relevante pentru subiectul asociativ. Metoda didacticii bi-dimensionale se extinde în mod semnificativ asupra orizonturilor profesionale ale studenților și, într-o mare măsură, determinând mobilitatea lor profesională în viitor. Mobilitatea profesională permite unui expert să se adapteze la noile condiții tehnologice, prin învățarea de noi tehnologii și echipamente, precum și dobândirea rapidă de competențe lipsă și trecerea la o altă specializare. Mobilitatea profesională presupune un nivel ridicat de competențe profesionale generalizate, bazate pe idei interdisciplinare și aplicarea practică a modelelor matematice, fizice, legile chimice, biologice și de informare, reguli, principii și efecte. Schimbările rapide în tehnologie și echipamente impun mobilitatea profesională ca componentă importantă a structurii de calificare a unui inovator. Un nivel de educație ridicat și abilități de gândire bine dezvoltate sunt condiții prealabile pentru rezolvarea problemelor particulare, dar nu garantează absența erorilor sistematice, care trebuie să fie constatate și corectate în aceste soluții ulterioare. În cazul în care un inovator sau o echipă de dezvoltare sunt ghidate numai de experiența individuală sau de grup în dezvoltarea sistemului, erorile sunt inevitabile și ele pot afecta viabilitatea proiectului în curs de elaborare [7]. Experiența individuală nu include întotdeauna toți factori posibili care influențează varietatea de condiții cu diverse manifestări care trebuie să fie luate în considerare la proiectarea unui sistem nou și complex. Acest lucru este important, deoarece setul de factori luați în considerare nu numai că determină calitatea unui nou sistem, dar, de asemenea, consecințele

punerii sale în aplicare ulterioare în viața reală. Experiențele pozitive și negative ale dezvoltării proiectelor (economice și de inginerie) și punerea în aplicare a acestora facilitează formularea unei abordări unitare a sprijinirii întregului ciclu de viață al sistemelor de la concept și proiectare la producție, exploatare și eliminare. Această abordare, denumită sisteme de inginerie, permite dezvoltarea unor sisteme high-end sofisticate, chiar și în prezența multor constrângeri: structurale, tehnologice, economice, ergonomice, siguranță, fiabilitate, compatibilitate electromagnetică, climatică, ingineria mediului etc. Sistemul este holistic, axat pe abordarea produsului final responsabil pentru crearea și executarea de procese, acoperind diverse discipline de inginerie; ea se adresează nevoilor clienților și utilizatorilor direcți ai produsului. Această abordare este pusă în aplicare prin utilizarea unor metode de realizare de înaltă calitate și fiabilitate, în calitate de paravan, eficiența costurilor și respectarea proiectului sau a grilei de programe pe parcursul întregului ciclu de viață al sistemului.

Gândirea dezorganizată conduce adesea, fără nicio metodologie inteligentă la sortarea prin miriade de opțiuni care încearcă să găsească o soluție la o problemă complexă. Există diverse metode de gestionare a gândirii creative, care reduc în mod substanțial timpul necesar pentru a găsi o soluție acceptabilă sau apropiată de idealul inventiv la o problemă. Cea mai eficientă dintre metodele existente este TRPI - teoria rezolvării problemelor inventive. Structural, TRPI clasic este alcătuit din următoarele elemente componente:

1. Legile sistemelor tehnice de dezvoltare.
 2. Fondul de informare TRPI.
 3. Analiza Vepolny a sistemelor tehnice (analiza substanță-teren structural).
 4. ARIZ problemă inventiv algoritm de rezolvare.
 5. TRPI metode de imaginație creatoare.
- TRPI accelerează procesul inventiv

prin eliminarea unui element de hazard: înțelegere rapidă și imprevizibilă, căutarea oarbă și respingerea alternativelor, factorii subiectivi etc. În plus, scopul este de a îmbunătăți calitatea și creșterea unui nivel de invenție prin eliminarea inerției psihologice și sporirea imaginației creatoare. Utilizarea de TRPI dezvoltă gândirea creativă și, de asemenea, permite să se prevadă dezvoltarea sistemelor tehnice și pentru a rezolva problemele de orice complexitate și în orice domeniu [2; 7].

Astfel, un inovator este un inginer care a atins un nivel de calificare productiv și dezvoltat, de luare a deciziilor într-un anumit domeniu al științei, ingineriei și tehnologiei și domeniile sale conexe. Mai presus de toate bazele unui astfel de nivel de calificare sunt: calitatea educației în domeniul științelor fundamentale și disciplinelor tehnice, de competență în domeniul tehnologiei de calculator, software și proiectarea tehnicilor necesare pentru un anumit domeniu, cunoașterea și utilizarea metodelor moderne de căutare a informațiilor și de regăsire, inginerie de sistem și metodele de sporire a gândirii creative. Accentul se pune pe utilizarea practică a cunoștințelor dobândite, care ar trebui să fie prezente în procesul de formare a viitorilor ingineri, precum și îmbunătățirea calitativă a sistemului de învățământ postuniversitar și de formare profesională. Astfel de programe necesită schimbări serioase în modul în care studenții (masteranzii, doctoranzii), cercetătorii, în general, și inovatorii, în special, sunt instruiți.

Metodele de predare cele mai avansate sunt proiectate pentru elevii foarte motivați. Rezultatul final depinde în mare măsură de dorința elevului de a dobândi abilități speciale și să devină un membru al comunității profesionale. Motivația profesională este determinată de personalitatea investigativului și societatea înconjurătoare. Motivația personală este axată pe soluția unei probleme sau unei probleme specifice. Apariția

sa are diverse motive și circumstanțe. Acestea pot fi de natură profesională, socială, personală și academică. În domeniul educației motivația personală este, de obicei, baza diferitelor tehnici de învățare, cum ar fi metode de rezolvare a problemelor, de căutare și de cercetare. Un student nu este considerat o navă care urmează să fie umplută sau o lampă care urmează să fie aprinsă!

Această idee face parte din gândirea lui J. H. Pestalozzi - unul dintre cei mai cunoscuți profesori din istoria omenirii [12]. Atunci când, fie un student sau un specialist este nedumerit cu adevărat de o problemă specifică, el sau ea devin o căutare pragmatică și cern prin toate informațiile posibile și interpretarea în căutarea unei soluții cu atenție. Dorința (motivația) și persistența în rezolvarea problemelor sunt o componentă esențială a succesului. Renumitul actor și regizor Charlie Chaplin a spus în acest sens: „Oamenii mă întrebă adesea, cum am ajuns la o idee care m-a inspirat să realizez filmul, eu nu pot răspunde exhaustiv la această întrebare. De-a lungul anilor, mi-am dat seama că ideile vin atunci când... ele sunt căutate cu pasiune, când conștiința voastră este transformată într-un aparat de fotografiat sensibil, gata de a capta orice impuls - impuls de imaginație, apoi o bucată de muzică sau de un apus de soare poate sugera o idee mare” [8]. Există cazuri în care motivația profesională personală se transformă într-o motivație generală, atunci când un specialist sau un student, fascinat de perspectiva de a rezolva o problemă interesantă sau semnificativă socială își dă seama că nivelul său actual de expertiză nu este suficient pentru a face acest lucru și decide să se îmbunătățească în specializarea aleasă sau chiar schimbarea carierei și de a dobândi un alt set de calificare. Motivația profesională generală este acțiunea unui anumit stimul sau inspirație, care determină nu numai alegerea profesiei, ci, de asemenea, motivul din spatele persistenței

muncii de zi cu zi, îndeplinirea sarcinilor și răspunderea la provocările profesiei alese. Acesta este format nu numai sub influența diferiților factori și realităților din jurul unei persoane, dar, de asemenea, ca urmare a unor studii de carieră. Factorii cei mai influenți din jurul extrem de realitate sunt nivelul de respect și prestigiul pe care familia și societatea, în general, orientate către reprezentanții diferitelor profesii. Au existat perioade considerabile, în istoria umanității, când mai mulți compozitori au creat muzică de cea mai înaltă calitate, în alte perioade existau artiști talentați și pictori, într-o altă, au fost printre fizicieni. Evident că prestigiul unei profesii în societate este de mare importanță și influență asupra alegerii cari-

al unei profesii, persoana publică și modul în care mass-media o respectă, exercită o influență majoră. Ca rezultat o persoană tânără poate începe să se gândească (în mod conștient sau inconștient), care semi-conductori, mecanisme economice, lasere sau rachete spațiale sunt chemarea lui sau a ei. Cu toate acestea, ultimele decenii, în țările dezvoltate s-a înregistrat o scădere semnificativă a interesului tinerilor în domeniul științei și ingineriei și mult mai puțin dorința de a participa la dezvoltarea de noi tehnologii. Avocatura, managementul și medicina au devenit profesiile de prestigiu. Specialitățile de engineering, studiarea unui proiect industrial sub toate aspectele sale (tehnic, economic, financiar, social etc.)

Tabelul 1. Numărul de avocați pe unele țări, 2017

Țara	Numărul de avocați	Populația	Numărul de avocați pe cap de locuitor
Pe glob		7.372.300.000 la 06.01.2017	
SUA	1 000 000	315 953 116	1/315
Italia	230 000	60 776 531	1/264
Marea Britanie	163109	63 181 775	1/387
Germania	153251	81 802 000	1/534
Franța	53744	65 821 885	1/1224
Israel	50880	7.746.400	1/152
Republica Moldova	1821	3 553 056	1/1951

Sursa: cercetările autorului în baza [4; 9; 11; 15; 16; 17].

erei, precum și nevoile societății pentru una sau o altă ocupație și rolul diferitelor profesii în societate. Unde este garanția că am găsit elementul căutat ? Exista oameni (de obicei, foarte puțini) care au un talent distinct pentru muzică, matematică sau limbi. Dar sunt mult mai mulți oameni, pur și simplu, tineri talentați, care ar avea un mare succes în fiecare domeniu - biologie, medicină, fizică, chimie, economie, comerț etc. Și în această situație prestigiul actual

lipsește din această listă. Ca urmare, mulți studenți care sunt admiși la inginerie și departamentele universităților de tehnologie au, de fapt, abilități medii mai mici pe care le-au împiedicat să meargă la mai multe departamente de prestigiu în prezent.

Sunt mai puțini oameni dispuși să creeze noi tehnologii decât dispuși să gestioneze sau să facă comerț, să fie avocați, actori, modele de top sau bancheri. Majoritatea tinerilor talentați sunt antrenați în dome-

nii neproductive sau înrolați în ramurile „piscinei profesionale” cu specific mai mult executiv, care slăbește în mod inevitabil, științific, tehnologic și social potențialul inventiv al societății. Un astfel de exemplu ar fi Israelul modern (50 880 avocați) [14]. El are cel mai mare număr de avocați pe cap de locuitor din lume.

Cu toate acestea, acest fapt nu duce la scăderea celor care doresc să studieze dreptul la universitate. Există o situație similară în Rusia modernă, în cazul în care să fii inginer, tehnolog sau om de știință nu este absolut de prestigiu și chiar antiprestigiu.

Concluzii. Această situație impune agențiilor guvernamentale, mass-media și organizațiilor de popularizare a științei pentru a face un U-turn spre ridicarea prestigiului de ocupații științifice și ingineresti. În SUA se schimbă acum drastic atitudinea față de educația și orientarea profesională a elevilor de școală. O parte a noii politici guvernamentale constă în prestarea de progrese substanțiale în domeniul științei și tehnologiei în orice țară. Scopul statului și societății constă în formarea condițiilor pentru tineri să se gândească la modalități noi de creativitate, orientându-se spre a

angaja oameni tineri în știință, economie și inginerie, indiferent dacă este vorba de festivaluri de știință, concursuri de robotică, târguri care să încurajeze tinerii să creeze, să construiască și să inventeze - să fie factorii de decizie în producție, nu doar consumatori de lucruri. Realizarea unui nou val tehnologic (cel de-al șaselea) va conduce la apariția unor noi domenii științifice și tehnologice, care, la rândul lor, vor conduce inevitabil la o creștere a numărului de inovatori. Noua eră tehnologică va lărgi lista de specializări. Economia globală va spori și mai mult concurența și, ca urmare, schimbările tehnologice se vor produce chiar mai rapid în toate domeniile activităților umane. Pentru a menține competitivitatea produselor/serviciilor, în prezent și pe viitor, inovatorii trebuie să aibă un nivel ridicat de calificare, o minte lucidă inovatoare, mobilitate profesională și motivație puternică. În fața acestor schimbări radicale previzibile în domeniul științei și tehnologiei societatea trebuie să se atașeze cu o importanță mai mare pentru activitățile de schimbări vizând principiile, metodele de abordare și organizarea sistemului de învățământ.

BIBLIOGRAFIE

1. ALTHSULLER G. S., ZLOTIN B. L., FILATOV V. I. *Profession: to search for new*. Kh.: „Cartea Moldovenească”, 1985. ISBN 0-9640740-4-4
2. ALTHSULLER G., VERTKIN Ș. *How to become a genius*. Minsk: Belarus, 1994. ISBN 985-01-0075-3
3. ALTHSULLER G. S. *The art of inventing - and suddenly the inventor appeared*. Moscow: Detskaya Literatura, 1989. ISBN 5-08-000598-X
4. *Avvocato piu' potente d'Italia*. Corriere della Sera. [accesat 9 ianuarie 2017] Disponibil: <http://www.corriere.it/notizie-ultima-ora/Economia/Studi-legali>
5. *Cea de a doua cale – știința*. [accesat 9 ianuarie 2017]. Disponibil: http://ro.medicine-guide-book.com/56_gendernaya-psihologiya_816_put-vtoroy-nauka-63608.html
6. FIGOVSKY O. L., SHAMELKHANOVA N. A., AIDAROVA S. B. *Methodological bases of innovative training of specialists in nanotechnology field*. *Nanotehnologii v stroitel'stve = Nanotechnologies in Construction*, 2016, vol. 8, nr. 5, pp. 64–80. ISSN: 2075-8545
7. FIGOVSKY O. L. *On the training of innovative engineers*. [accesat 9 ianuarie 2017] Disponibil: <http://www.newconcepts.club/.../Figovsky-Teaching-of-innovations>
8. GRIBINCEA A., DUCA A. *Educational Standards in Entrepreneurship. Intellectual Entrepreneurship and Diagnosis of Readiness of Students using Amthauer IST*. *Intellectus*, 2015, nr. 3, pp. 65-74. ISSN 1810-7079

9. *How many lawyers are there in the state of Israel?* [accesat 8 ianuarie 2017]. Disponibil: <https://www.quora.com/How-many-lawyers-are-there-in-the-state-of-Israel>
10. JASPERS K. *Texte filosofice*. București: Red. politică, 1986. ISBN: 1002160078 CPCSTE
11. *Israel First in World for Lawyers per Capita, Study Finds*. [accesat 9 ianuarie 2017] Disponibil: <http://www.haaretz.com/israel-first-in-world-for-lawyers-per-capita-study-finds-1.376646>
12. PESTALOZZI J. H. *Trust - Legal Defence Fund For Home Education*. [accesat 9 ianuarie 2017]. Disponibil: www.pestalozzi.org
13. RACHAEL EMMA SILVERMAN. *How to Be Like Apple*. În: Wall Street Journal, supliment online, 29.08.2011. [accesat 8 ianuarie 2017]. Disponibil: <http://www.online.wsj.com/article/sb10001424053111904009345>
14. *Israel First in World for Lawyers per Capita, Study Finds readmore*: [accesat 9 ianuarie 2017]. Disponibil: <http://www.haaretz.com/israel-first-in-world-for-lawyers-per-capita-study-finds-1.376646>
15. Situația social-economică a Republicii Moldova în anul 2016. [accesat 9 ianuarie 2017]. Disponibil: <http://www.statistica.md>, numărul de avocați
16. „Inovatorii”. [accesat 9 ianuarie 2017]. Disponibil: <http://www publica.ro/walter-isacson-inovatorii.html>
17. Israel Bar Association. [accesat 9 ianuarie 2017]. Disponibil: http://www.israelbar.org.il/english_index.asp

Prezentat: 9 ianuarie 2017.

E-mail: agribincea@mail.ru

salma.im80@gmail.com

China în spațiul geopolitic al Asiei de Sud-Est

China in the geopolitical space of Southeast Asia

CZU 327 (510+5-12)

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Antonina DRUC,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

China's strong economic growth has made it a key state in Southeast Asia growth. In its development process, it began to dictate their own rules of the game in this space, trying to eliminate as much as possible the US and EU influence in the area. This study is showing to China's power and its potential geopolitical influence in Asia.

Keywords: industry, economic growth, geopolitics, territorial disputes.

REZUMAT

Creșterea economică dinamică a Chinei a făcut-o un stat-cheie în dezvoltarea Asiei de Sud-Est. În procesul său de dezvoltare, aceasta a început să-și dicteze propriile reguli de joc în acest spațiu, străduindu-se să elimine cât mai mult influența SUA și a UE din zonă. Acest studiu vine să releve puterea Chinei și potențiala sa influență geopolitică în Asia.

Cuvinte-cheie: industrie, creștere economică, geopolitică, dispute teritoriale.

Într-o lume multipolară, după căderea Cortinei de Fier dintre SUA și URSS și încheierea Războiului Rece, totuși nu există loc pentru alte supraputeri decât acele care deja s-au consolidat – SUA, Uniunea Europeană, Japonia – state care își dictează propriile reguli pe arena geopolitică internațională.

Cu toate acestea, la începutul secolului al XXI-lea, se observă o creștere economică de anvergură a mai multor state, considerate anterior neesențiale în „a dicta” regulile jocului. Deși, poate încă nu au depășit puterea economică a celor șapte (Statele Unite ale Americii, Germania, Japonia, Canada, Franța, Italia, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord), totuși în 2001, în do-

cumentul „Building Better Global Economic BRICs”, economistul englez Jim O'Neill aduce noțiunea de BRIC. Acest acronim a intrat în utilizarea pe scară largă ca un simbol al schimbării în puterea economică mondială, având în vedere statele cu economie în creștere – Brazilia, Rusia, India, China la care în 2011 se alătură Africa de Sud.

Deși Asia de Sud-Est este cea mai dinamică la nivel mondial, datorită integrării sale dinamice și ascendenței economice, aceasta este marcată, totodată, și de forme duale de incertitudine strategică. Pe de o parte, dezvoltarea vertiginoasă și renașterea militară a Chinei este un proces dual care solicită de la aceasta o adaptare corespunzătoare.

re nu numai pe plan extern, ci și la reacțiile jucătorilor regionali (Japonia, India) și celor globali (SUA), implicându-se direct în trasa-rea intereselor geopolitice în regiune. Pe de altă parte, există și o anumită incertitudine din partea Japoniei, Indiei și Statelor Unite ale Americii, cum e mai bine să adapteze politicile lor la noile realități chineze. Făcând abstracție de schimbările interne în China și creșterea economică vertiginoasă, aceasta va continua să genereze temeri legate de securitate în regiune. Dezvoltarea economică ascendentă îi oferă Chinei, fără doar și poate, mijloace de a folosi pârghiile economice în atingerea preferințelor sale politice și strategice. Cu alte cuvinte, dezvoltarea economică rapidă i-a permis Chinei să se concentreze asupra protecției mărilor și căilor terestre folosite pentru transportul resurselor și bunurilor vitale, fapt care a contribuit sesizabil la avansarea sa economică.

Astfel, spațiul geopolitic internațional a suferit noi conformații, China impunându-se tot mai mult ca putere, atât în Asia de Sud-Est, cât și în restul lumii.

Creșterea economică a Chinei începe odată cu decesul lui Mao Zedong în 1976 și încheierea Revoluțiilor Culturale în 1980. Totodată, venirea lui Deng Xiaoping la putere a generat reforme economice majore și dezvoltarea unei politici externe pașnice și independente. Partidul Comunist a slăbit controlul guvernamental asupra vieții personale a cetățenilor și comunele au fost desființate, în favoarea arendării pământurilor țăranilor. Această turnură a evenimentelor a marcat trecerea Chinei de la o economie planificată la o economie mixtă, cu un mediu de piață tot mai deschis, rezultatele căreia răsună până în zilele de azi. Totodată, China dispune de cea mai valoroasă sursă economică – brațe de muncă. Aici China prevalează din punct de vedere numeric, de aceea o face atractivă pentru investitori străini, deoarece brațele de muncă sunt ieftine. Cu atât mai mult cu cât China nu dispune de legislație forte în privința protecției

ei muncii și a mediului ambiant, ca dovadă fiind poluarea mediului care uneori atinge cote alarmante, la sfârșitul lui 2016 fiind emis Cod roșu de poluare pentru capitala țării – Beijing.

Odată cu industrializarea țării, China devine cel mai mare importator de resurse energetice din lume, aceasta deși are și propriile resurse naturale. Aceasta se poate motiva prin faptul că în 2016, China, conform Institutului Internațional de Pace de la Stockholm, a avut al 2-lea cel mai mare buget militar (146 mlrd. dolari SUA), după SUA (600 mlrd. dolari), fiind urmată de Arabia Saudită (87 mlrd. dolari, Franța (55,7 mlrd. dolari), India (53,5 mlrd. dolari) Rusia (49,2 mlrd. dolari), Marea Britanie (35,1 mlrd. dolari), Germania (38 mlrd. dolari) și Coreea de Sud (36,8 mlrd. dolari). Astfel, China a reușit să devină cel mai mare exportator de arme din lume, după SUA, Rusia, Germania și Franța, depășind Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

În acest context, China lasă cu mult în urmă Japonia la capitolul cheltuieli pentru bugetul militar (numai 46,1 mlrd. dolari SUA în 2016), stat care deținea anterior monopolul în această regiune.

Conflictul dintre aceste două state poartă un caracter secular, dar situația se agravează și mai mult după cel de-al doilea Război Mondial. Totuși, între anii 1980-1990, Japonia își prezintă scuzele de rigoare față de China pentru pierderile de zeci de milioane de vieți cauzate Chinei, scuze, care nefiind acceptate, conduc la controverse și mai mari. În ciuda acestui fapt, parteneriatul economic chino-japonez rămâne cel mai important din lume, anual existând între cele două state tranzacții de peste 200 de miliarde de dolari. Rămâne de văzut dacă acest lucru va fi suficient pentru menținerea păcii, în special, ținând cont de importanța globală a superputerilor asiatice.

De asemenea, în regiunea Asiei de Sud-Est, se mai remarcă un gigant în dezvoltare – India. La începutul anilor '90 ai sec. al XX-

lea, se atestă realizări considerabile din partea celor două guverne față de normalizarea relațiilor lor, dar apare și o serie de rivalități geostrategice și economice. Deși se remarcă o normalizare a relațiilor dintre Beijing și New Delhi, aceasta nu constituie totuși încă un adevărat parteneriat strategic.

China are la etapa actuală trei sarcini geopolitice dominante:

- să mențină unitatea internă în regiunile chineze Han - inima națiunii cu cea mai intensă activitate agricolă și industrială;

- să mențină controlul asupra regiunilor sale tampon pe care le-a integrat (Manciuria, provincia Xinjiang la nord și Tibetul la sud-vest). Aceste teritorii furnizează instabilități strategice, dacă nu chiar prăpăstii cu propriile lor provocări la nivel de politici etnice interne;

- să apere coastele de intruziunile externe (pirai și raiduri internaționale ocazionale) care sunt bogate în resurse naturale.

Este important să subliniem faptul că în Asia există mai multe dispute teritoriale decât în orice altă parte a lumii, ceea ce a făcut ca țările din această regiune să-și mărească potențialul militar pentru a-și propulsa în continuare revendicările teritoriale.

În ultimii ani, s-au înregistrat dispute pe marginea frontierelor maritime ale Mării Chineze de Sud și a Mării Chineze de Est, folosite de mai multe țări pentru importul de mărfuri și cu posibilități de extragere a resurselor marine. Există și frontiere terestre disputate, care constituie un subiect de conflict cum ar fi acelea dintre India și Pakistan pentru Kașmir, China și Vietnam, China și India și între Coreea de Nord și cea de Sud. În această regiune au avut loc mai multe conflicte armate ce țin de disputele teritoriale decât în alte regiuni ale lumii, acestea constituind o treime din toate disputele teritoriale la nivel mondial din ultima jumătate a secolului trecut. Se așteaptă o posibilă schimbare a panoramei în cazul Filipinelor care se judecă legal cu China în disputa lor teritorială din Marea Chineză de

Sud. O serie de alte state asiatice au apelat și ele la serviciile arbitrajului internațional, fiind preocupate de protejarea suveranității lor naționale. Este evident că, la moment, ASEAN-ul și-a demonstrat ineficiența în problema soluționării disputelor teritoriale ale membrilor săi.

Prin urmare, nesoluționarea conflictelor teritoriale a transformat regiunea în cel mai mare arsenal de arme nucleare, China, India și Pakistan devenind puteri nucleare, la acestea alăturându-se și Coreea de Nord. Situația se complică și mai mult, întrucât Japonia, Coreea de Sud și Taiwan au industrii nucleare sofisticate și, prin urmare, acestea ar putea să producă armament nuclear în scurt timp. Chiar și traiectoria achiziționării armelor convenționale moderne a înregistrat cote mari după marele avânt economic din prima decadă a secolului al XXI-lea, permițându-le statelor să-și mărească simțitor bugetele de apărare și să revendice în continuare disputele lor teritoriale.

Noi rivalități militare se înregistrează în spațiul cosmic și spațiul cibernetic. Mai mult decât atât, regiunea asiatică este cea mai înalt nuclearizată regiune din lume. În acest cadru, arsenalele militare ale Chinei, SUA, Rusiei, Indiei și Pakistanului ar putea fi percepute ca surse de stabilitate, fiecare jucând în parte un anumit rol pentru stoparea Coreei de Nord în dezvoltarea și testarea dispozitivelor nucleare.

În 2008, în timpul Summit-ului BRIC de la Ekaterinburg (Rusia), China a refuzat să semneze ultimul draft al Comunicatului care sprijină candidatura Indiei. Acest refuz a fost interpretat ca o schimbare în poziția Chinei și exercitarea unei politici de control peste Oceanul Indian. O astfel de atitudine indică asupra unei prăpăstii adânci în cooperarea strategică bilaterală China-India.

În timp ce partea chineză face eforturi de a limita efectele strategice și încercuirea militară pe partea indiană, apropierea Indiei cu Statele Unite ale Americii vizează limitarea directă a influenței chineze în Asia.

Beijingul ar putea, de asemenea, decide să coopereze cu India, astfel încât Statele Unite să nu devină partener privilegiat al Indiei în probleme nucleare.

În aspirațiile sale geopolitice China tinde să devină mai influentă în regiunea învecinată decât Statele Unite și este în căutare de noi parteneri și resurse – spre nord - în Rusia și Kazahstan, spre vest - în Uzbekistan și Turkmenistan, pentru alimentarea cu energie și posibila implicare în infrastructura energetică, și spre Sud, în Pakistan, pentru un acces strategic rapid și fiabil la apele calde, cât și pentru aprovizionarea cu petrol din regiunea Golfului Persic.

În cadrul acestui articol, s-a trecut sumar prin prisma analizei spațiul geopolitic al Asiei de Sud - Est și aspirațiile geopoliti-

tice ale Chinei ca mare putere regională, accentuând faptul că statele asiatice vor continua să rămână principalii actori ai proceselor regionale și globale în următoarele trei decenii. China și India vor fi cei doi mari jucători cu o pondere semnificativă în asigurarea echilibrului global între state. SUA va încerca să-și păstreze poziția de influență în zona asiatică, susținând statele din regiune în asigurarea unui echilibru împotriva Chinei. La rândul său China își va întări substanțial puterea militară și va depune eforturi maxime de înlăturare definitivă a prezenței americane în zonă, astfel realizându-și scopul său, de decenii de a prelua controlul total al zonelor maritime și terestre în regiune.

BIBLIOGRAFIE

1. Marlene Laruelle, Jean Francois Huchet. *China and India in Central Asia*, Palgrave Macmillan, New-York, 2010, 269 p.
2. Chris Rowley. *China-Asian Relations and International Law*, Cando's Publishing, Oxford-Cambridge, New Delhi, 2009, 272 p.
3. Zheng Yongnian. *China and international relations*, New-York, Routledge Taylor and Francis Group, 2010, 372 p.
4. David Scott. *Handbook of India's international relations*, London- New-York, Routledge Taylor and Francis Group 2011, 366 p.
5. David Martin Jones. M. L. R. Smith, *Asian and East Asian International relations*, Northampton, Massachusetts, USA, 2006, 283 p.
6. Sara M. Pekkamen. *The Oxford Handbook of International Relations of Asia*, Oxford University Press, 2014, 841 p.

Prezentat: 26 mai 2017.

E-mail: taritaoreste@gmail.com

Tribuna tânărului cercetător ---



Descentralizarea – calea democratizării și modernizării Republicii Moldova

Decentralization – the way of democratization and modernization of the Republic of Moldova

CZU 35.071.6 (478)

Iurie ȚAP,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Decentralization as a way of organizing a state represents the path to its democratization and effectiveness.

Furthermore, territorial decentralization establishes the relations between state and local communities, and in order to be efficient some fundamental theoretic conditions should be respected, guidelines followed and two great balances achieved.

Generally, an appropriate decentralization can be a catalyst for development and a remedy to overcome internal crises.

Keywords: decentralization, deconcentration, territorial decentralization, territorial communities, principle of eligibility

REZUMAT

Descentralizarea, ca mod de organizare a unui stat, reprezintă calea democratizării și eficientizării acestuia. Descentralizarea teritorială stabilește raporturile dintre stat și colectivitățile locale. Pentru o descentralizare eficientă trebuie să fie respectate anumite condiții fundamentate teoretic, liniile directoare ale acesteia, dar și realizarea celor două mari echilibre.

O descentralizare adecvată poate fi un catalizator pentru dezvoltare și un remediu pentru depășirea crizelor interne.

Cuvinte-cheie: descentralizare, desconcentrare, descentralizare teritorială, colectivități teritoriale, principiul eligibilității.

Ansamblul serviciilor publice într-un stat este amenajat după un sistem de centralizare sau descentralizare. Descentralizarea administrativă, ca sistem de organizare a administrației publice într-un stat, se realizează prin două metode:

a) descentralizare administrativ-teritorială;

b) descentralizare prin servicii (tehnică).

Descentralizarea prin servicii, ca procedeu juridic, se aplică administrației de stat și constituie un mecanism de gestionare eficientă a unui serviciu [4, p. 271].

În aceste condiții vom analiza descentralizarea ca procedeu juridic aplicat colectivităților locale.

Dicționarul explicativ al limbii române (DEX) definește noțiunea de descentralizare drept autonomie administrativă acordată organelor locale. Dicționarul de neologisme identifică descentralizarea ca lărgire a puterii administrative a organelor locale. La Șăineanu găsim formularea „sistema de a lua puterii centrale administrarea afacerilor

locale”.

Jean Rivero și Jean Waline vorbesc în „Droit administratif” despre descentralizare drept o „tendință de îndepărtare a puterii de centru”. Tot ei fac referință la o definiție mai adecvată a noțiunii de descentralizare în dreptul german (selbstverwaltung – puterea de a se autoadministra) și cel anglo-saxon (local government - guvernare locală) [4, p. 269].

Unii autori consideră descentralizarea un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale, invocând și condițiile necesare în acest sens [5, p.12].

În esență, descentralizarea teritorială este o tendință a politicii administrative, se aplică colectivităților teritoriale locale și exprimă raporturile dintre stat și acestea.

Care sunt condițiile necesare amenajării regimului descentralizat? În acest context, dreptul administrativ francez stabilește anumite condiții [4, p. 269]. Întâi de toate, se face distincție clară privind treburile publice pe care puterea (statul) trebuie să le administreze, delimitându-le în probleme ce vizează interesul general (național) și cel al colectivităților teritoriale.

În acest sens, recunoașterea treburilor specifice locale constituie chintesenta descentralizării teritoriale.

Cea de-a doua condiție este recunoașterea personalității juridice a colectivităților teritoriale, care implică autonomia financiară, dreptul la resurse proprii și plenitudinea de competență.

Condițiile descrise sunt definitorii pentru prezența regimului de descentralizare teritorială, dar nu și suficiente.

Astfel, chiar existând aceste două condiții, în cazul în care autoritățile responsabile de gestionarea treburilor locale vor fi numite de stat și, respectiv, vor fi responsabile față de acesta, regimul va fi unul centralizat. Iată de ce autoritățile responsabile de gestionarea colectivităților teritoriale locale trebuie să emane de la acestea.

Altfel spus, regimul descentralizat presu-

pune alegerea autorităților locale de către colectivitate, iar principiul eligibilității este unul de bază al administrației publice locale [2, p. 35].

Principiul eligibilității ne ajută să facem deosebirea dintre descentralizare și deconcentrare. Astfel, într-un regim desconcentrat, deciziile sunt luate în numele statului, de către reprezentanții acestuia (centrali sau locali). În cazul regimului descentralizat, deciziile sunt luate în numele și interesul colectivității teritoriale locale de către autoritățile alese de către aceasta.

În aceste condiții, regimul descentralizat este prezent în cazul în care autoritățile alese de către o colectivitate (persoană juridică) au puterea de decizie privind gestionarea treburilor publice locale [4, p. 269]. Această formulare (definiție) este una simplă, dar clară și explică adecvat fenomenul cercetat.

Descentralizarea teritorială poartă un caracter administrativ, are anumite limite în dependență de gradul acesteia. Colectivitățile descentralizate sunt plasate sub tutela administrativă a statului și sunt pasibile controlului de legalitate.

Regimul descentralizat, ca tendință a politicii administrative, prevede construirea autorităților publice locale ca parte distinctă a puterii executive și are drept scop asigurarea bunei guvernări pe plan local.

Descentralizarea, din punct de vedere istoric, se întemeiază pe existența colectivităților locale autonome, care au precedat apariția statului. Dar, în principal, opțiunea descentralizării se întemeiază pe obiectivele acesteia. Din punct de vedere politic, linia de demarare între cele două sisteme (centralizare și descentralizare) relevă între regimul liberal, care respectă libertățile locale de rând cu libertățile generale și regimul autoritar care tinde spre centralizare.

Obiectivul administrativ are drept scop apropierea administrației de cei administrați, a factorilor de decizie de cei cărora li se aplică deciziile. O atare

construc ie asigură o guvernare responsabilă  i, respectiv, servicii publice în condiții de eficiență  i eficacitate. Ale ii locali  i funcționarii publici cunosc bine problemele colectivita ilor din care provin  i pot interveni operativ întru soluționarea acestora. Fiind direct dependen i de colectivitatea teritorială (prin alegere sau numire), ace tia manifestă responsabilitate în gestionarea treburilor locale.

Descentralizarea contribuie la consolidarea  i dezvoltarea democra iei locale. Prin mecanismul de organizare  i func ionare a autoritaților publice locale, sistemul descentralizat implică cetăţenii în procesul decizional, stimulează interesul  i ini iativa acestora privind problemele publice, dar  i posibilitatea de a le influența.  n acest sens,  nse i principiile de bază ale administrației publice locale (eligibilitatea autoritaților publice locale, consultarea cetăţenilor în probleme locale de interes deosebit) sunt acele instrumente ale democra iei care contribuie la consolidarea  i dezvoltarea democra iei locale.

Gestionarea treburilor publice locale de către cetăţeni  i ale ii acestora constituie o adevărată  coal  de formare civică, dar  i o premisă pentru exercitarea democra iei la nivelul statului.

Cel de-al treilea obiectiv, economic, adesea fiind diminuat sau chiar desconsiderat, în realitate poate juca un rol important în vederea dezvoltării locale. Autonomia (financiară, gestionară, decizională) creează condiții pentru dezvoltarea infrastructurii sociale  i tehnice, respectiv, contribuie la atragerea investițiilor  i crearea locurilor de muncă, consolid nd poten ialul economic, dar  i baza fiscală a colectivita ilor locale, în final vine să asigure o dezvoltare locală participativă prin implicarea sectorului privat, diferitelor categorii de cetăţeni [3, p. 21].

Descentralizarea este o reformă complexă. Abordarea acesteia trebuie să fie una asumată, lu nd în calcul fundamentarea teoretică, experiența realizată, dar  i condi iile

concrete.  n acest context, practica administrativă fundamentează liniile directoare ale descentralizării [3, p. 21].

1. Specificul descentralizării. Fiecare stat  i are specificul său, constituit prin istorie, a ezare geografică, cultură, tradi ii, dezvoltare economică, religie. Elabor nd foaia de parcurs a descentralizării trebuie să se țină cont de acest specific. Or, nu există un model dat al descentralizării, valabil pentru toate statele. Altfel spus, fiecare no iune  i construie te propriul model, bazat pe specificul care o caracterizează.

2. Descentralizarea este opera comună a statului  i cetăţenilor. Chiar dacă există tehnici de descentralizare, aceasta nu este produsul unor decizii tehnice sau politice, adoptate la cel mai înalt nivel al statului.

O descentralizare veritabilă se poate realiza în anumite condiții. Mai  nt i de toate, statul trebuie să fie unul democratic. Statul nu poate transfera către cetăţeni o parte din prerogativele sale decât dacă are încredere în ei.  n egală măsură el trebuie să fie puternic pentru a se opune tenta iilor de diferit ordin, dar  i să fie ferm decis în vederea desconcentr rii unei p r i din responsabilit ile sale, a a cum a descentralizat altele. Statul trebuie să manifeste o voin   durabilă întru a duce la bun sf r it descentralizarea a a cum realizarea acestei reforme necesită o perioadă mai îndelungată (de ex., Polonia, Letonia, Fran a, Ungaria).

Reu ita descentralizării este condiționată de suportul popular, de implicarea cetăţenilor în acest proces. De aici vine  i importanța informării, sensibilizării populației, dar  i pregătirii conforme a actorilor descentralizării.  n acest sens, exemplul Poloniei este unul relevant [1, p. 196].

3. Descentralizarea impune realizarea a două mari echilibre. Primul echilibru ține de corelarea dintre descentralizare  i amenajarea adecvată a teritoriului. Descentralizarea presupune o largă autonomie pentru colectivita ile locale, în parte, privind acu-

mularea și utilizarea resurselor.

Păstrarea situației actuale va conduce la diferențierea și mai mare dintre colectivitățile bogate și cele sărace, fapt ce ar pune în pericol unitatea națională. În acest context, prin amenajarea adecvată a teritoriului, de rând cu alte măsuri ale statului, poate fi realizat un echilibru relativ dintre colectivitățile teritoriale locale și, respectiv, dintre regiunile acestuia.

Al doilea echilibru necesar este cel care trebuie realizat dintre descentralizare și desconcentrate. Prin descentralizare, o parte din responsabilitățile statului sunt transmise aleșilor locali. Astfel, cetățenii beneficiază de posibilitatea soluționării problemelor respective pe plan local.

În cazul în care statul nu transferă responsabilitățile ce-i revin către reprezentanții săi locali, cetățenii vor fi privați de posibilitatea de a-și soluționa pe plan local problemele respective (serviciile publice prestate de către stat). În acest caz obiectivele descentralizării vor fi atinse doar parțial, fapt ce poate compromite reforma și decepționa populația. O atare experiență pentru Republica Moldova a fost reforma din 1998/1999 când condițiile generale, dar și neglijarea acestui echilibru au condus la eșecul acesteia.

Luând în considerare experiența internațională am putea releva rolul descentralizării în depășirea crizelor interne (de ex., regionalismul care ar putea să se transforme în secesionism). De fapt, și istoria Republicii Moldova cunoaște asemenea exemple. Delimitarea incertă a competențelor dintre stat și unitatea administrativ-teritorială cu statut juridic special, Găgăuzia, creează situații de tensiune, care pot periclita dezvoltarea statului.

În acest context, o descentralizare veritabilă poate fi un remediu pentru dezvoltarea durabilă a Republicii Moldova, dar și atenuarea crizelor interne.

Generalizând subiectul abordat, vom face concluziile de rigoare. În acest sens, descentralizarea trebuie să fie fundamentată teoretic, respectând întocmai și în volum deplin obiectivele descrise și urmând liniile directoare ale acesteia. Procesul descentralizării derulat în Republica Moldova este incoerent, nu respectă fundamentările teoretice. Astfel, nu au fost delimitate clar competențele colectivităților locale, respectiv, acestea nu sunt acoperite cu resursele necesare.

Au fost total neglijate echilibrele descentralizării. Sistemul autorităților publice locale a rămas intact (extrem de fragmentat), și-au menținut amenajarea structurilor și serviciile desconcentrate ale administrației publice centrale, iar principiul descentralizării serviciilor (descentralizarea tehnică/prin servicii) este înțeleș eronat și realizat inadecvat.

În contextul dat, considerăm necesară reconceptualizarea reformei de descentralizare, definitivarea componentelor privind amenajarea teritoriului (reforma administrativ-teritorială) și desconcentrarea adecvată a serviciilor publice asigurate de către stat, dar și delimitarea clară, coerentă a responsabilităților dintre autoritățile publice ale statului și cele locale, asigurând aceste competențe cu resurse suficiente.

Reușita descentralizării în Republica Moldova va depinde, în mare măsură, de capacitatea politicului de a învăța din experiența statelor care au trecut prin acest proces de reformă.

BIBLIOGRAFIE

1. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est, Chișinău, 2004.
2. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2014.
3. Decentralisation et formation pour l'administration locale. VII-eme Conference des di-

recteurs des ENA, IAP, ISM d'Afrique Cahiers Africains d'Administration Publique, 1997.

4. Jean Rivero, Jean Wline, Droit administratif, Dalloz, 1994.

5. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu. De la centralism spre descentralizare. Cartier, 1994.

Prezentat: 31 mai 2017.

E-mail: iurietsap@yandex.ru

Abordări teoretice ale conceptului de descentralizare administrativă

Theoretical approaches to the concept of administrative decentralization

CZU 35.072.1

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public Administration in the Republic of Moldova is evolving from a centralized to a decentralized system. Increasingly, administrative decentralization becomes an important topic on the Parliament's agenda. It is of a great importance that the government has already approached the need to implement decentralization reforms, as well as at the moment our country is late in applying mechanisms of decentralization, transfer of powers and responsibilities from the central to local authorities, in order to align to international documents that we are part.

Keywords: *public administration, local authorities, decentralization, administrative decentralization.*

REZUMAT

Administrația publică în Republica Moldova evoluează de la un sistem centralizat către unul descentralizat. Tot mai frecvent descentralizarea administrativă devine subiect de discuție la ordinea zilei. O importanță deosebită are faptul că guvernarea a sesizat deja necesitatea implementării reformei de descentralizare, la fel și constatarea faptului că la etapa actuală țara noastră se află în întârziere în aplicarea mecanismelor de descentralizare, de transfer de competențe și atribuții către autoritățile locale de la cele centrale pentru a ne alinia acelor documente internaționale la care suntem parte.

Cuvinte-cheie: *administrație publică, autorități locale, descentralizare, descentralizare administrativă.*

În realizarea dezideratului general al societății noastre de integrare europeană, consolidarea unei administrații publice democratice, care să răspundă nevoilor și necesităților cetățenilor, este inerentă. În acest sens se impune cu precădere transferul tuturor atribuțiilor și competențelor ce țin de domeniul administrării locale către autoritățile publice locale pentru a face din acești actori adepții procesului

de guvernare. Când vorbim despre o astfel de administrație, avem în vedere una descentralizată și cât mai aproape de cetățean. În acest sens, ne propunem să analizăm și să dezvoltăm conceptul de descentralizare administrativă.

Termenul de descentralizare este des utilizat în perioada postsovietică drept unul care descrie modalitatea de implementare a unui sistem eficient de administrare publică

bazat pe principiile autonomiei locale în scopul satisfacerii intereselor generale ale colectivităţii. Literatura de specialitate  i alte surse oferă mai multe definiții ale termenului de descentralizare. Dic ionarul explicativ al limbii române defineşte în felul următor termenul de descentralizare: DESCENTRALIZ RE, descentralizări, s. f. Ac iunea de a descentraliza  i rezultatul ei. 1. Sistem de organizare  i de conducere întemeiat pe autonomie, puterea de decizie apar in nd autorităţilor locale. 2. Transferare în afara centrelor urbane supraaglomerate a unor unităţi industriale, comerciale sau a unor servicii. – V. descentraliza [8].

Descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităţilor locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorităţi proprii  i le dotează cu resurse necesare pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleşi de corpul legislativ [8, p. 54].

Indispensabil este necesar de a aduce o serie de definiții care ne vor permite să formăm o concep ie despre ceea ce reprezintă procesul descentralizării administrative.  n prezentarea no iunilor constitutive ce se înţelege prin descentralizarea administrativă considerăm oportun a se veni, în primul r nd, cu o no iune care ne-o aduce legiuitorul în legea de bază a statului Republica Moldova, Constituția, care, la art. 109, stabileşte principiile de bază care sunt puse la temelia funcționării autorităţilor publice locale. Din textul Constituției [1] distingem principiile de bază care asigură funcționarea autorităţilor publice locale, acestea fiind autonomia locală  i descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităţilor locale  i consultarea cetăţenilor. Aceşti factori constitutivi ai conceptului de descentralizare sunt formaţi din două componente de bază - autonomia locală  i de-

scentralizarea serviciilor publice.  n primul r nd, de jure, autorităţile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, par ial din cauza interven iei autorităţilor centrale în activitatea lor cotidiană, par ial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesităţilor, a căror lipsă este  nso it   i de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată  i, par ial, din cauza unei capacităţi instituționale  i administrative insuficiente.

 ntruc t descentralizarea nu este un scop în sine, ea nu trebuie să producă dezechilibre  i distorsiuni în organizarea, conducerea  i sus inerea de la nivel național. Acest proces va asigura repartizarea clară, echilibrată  i bine delimitată a puterii de decizie între organisme  i instituțiile reprezentative ale comunităţilor locale  i regionale, pe de o parte,  i cele de la nivel național, pe de altă parte. De asemenea, descentralizarea deciziei implică dezvoltarea sistemului de monitorizare, control  i evaluare, deopotrivă din partea comunităţii locale, dar  i a instituțiilor și organismelor guvernamentale de specialitate. Succesul descentralizării se bazează, în principal, pe echilibrul între autoritate  i responsabilitate, pe de o parte, precum  i capacitatea resurselor umane  i fluxurile de informații, pe de altă parte.

Victor Popa afirmă că, în ciuda nenumăratelor sale definiții, descentralizarea reprezintă un sistem de performan e stabilite de capacitatea autorităţilor locale [12, p. 62].

Enciclopedia liberă Wikipedia ne propune următoarea definiție a termenului: descentralizarea este procesul prin care se trece de la un sistem administrativ bazat pe subordonarea ierarhică a autorităţilor locale (investite în funcție de suprastructura de nivel național) fa  de cele centrale la un sistem prin care soluționarea problemelor locale se face de cei aleşi de corpul electoral local [15].

Fiind un proces complex, descentralizarea este tratată pe larg în doctrina românească de drept public. Astfel, s-a considerat că descentralizarea administrativă presupune „existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând autonomia locală”, iar elementele sale sunt personalitatea juridică, rezolvarea propriilor afaceri și autonomia locală. Într-o altă opinie, descentralizarea este sistemul care are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile având un aparat administrativ propriu afectat interesului local.

Descentralizarea se caracterizează prin următoarele elemente: autoritățile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivitățile teritoriale; dispun de o putere de decizie proprie; colectivitățile locale dispun de autorități administrative proprii, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare [10, p. 62].

Se consideră că orice autoritate administrativă, cu excepția celor care presupun exercitarea atribuțiilor specifice de către o singură persoană (Președinte, Prim-Ministru) poate fi plasată într-un statut de desconcentrare sau într-unul de descentralizare. Cercetătorul Tudor Deliu susține că „descentralizarea nu constituie un scop în sine, ci un mijloc care facilitează apropierea nivelului la care se ia decizia de cel ce urmează a suporta consecințele ei [7, p. 62]”. Din aceeași perspectivă, descentralizarea permite „realizarea cerințelor altor principii ce constituie valori fundamentale ale societății, precum cel al echității, al asigurării libertății și egalității cetățenilor”. În doctrină se face distincția între descentralizarea teritorială și cea tehnică. Cea dintâi presupune existența unor interese comune ale locuitorilor dintr-o anumită arie geografică și presupune „existența unor autorități locale alese, care au competență materială generală”. Cea de-a doua pre-

supune existența unor persoane de drept public care prestează servicii publice, denumite „stabilimente publice locale”.

Descentralizarea este considerată în această perspectivă o problemă exclusiv de natură administrativă, spre deosebire de federalism care este o problemă de natură politică: autoritățile publice care beneficiază de descentralizare își desfășoară activitatea în cadrul unui stat unitar. Descentralizarea și autonomia serviciilor publice au menirea de a apropia cetățeanul de administrația publică, de a facilita accesul acestuia la autoritatea administrativă și de a spori beneficiile serviciului public.

Așadar, descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze între ele însele, sub controlul statului, care le atribuie personalitate juridică, permițându-le constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. Astfel, descentralizarea administrativă constă în transferarea unor atribuții ale autorităților centrale autorităților care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale și chiar autorităților colectivităților locale. În urma descentralizării, administrația publică devine mai eficientă și mai operativă, iar problemele care interesează populația se rezolvă la niveluri inferioare, în condiții de oportunitate și operativitate sporită.

Cercetătorii din domeniu disting două tipuri de descentralizare: una politică, federalismul, și una administrativă, federalismul fiind, astfel, „forma cea mai profundă de descentralizare” [11, p. 122]. Distincția dintre descentralizarea teritorială și cea tehnică provine dintr-o altă distincție, între descentralizarea teritorială și cea pe servicii. Descentralizarea administrativ-teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele. Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată, este necesar să fie îndeplinite următoarele condiții:

- colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- colectivitatea locală să dispună de autorităţi administrative proprii;
- supravegherea colectivităţii locale de către autorităţi numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

Descentralizarea responsabilităţilor remediază nivelul  i calitatea serviciilor publice oferite populației, asigură utilizarea mult mai eficientă a resurselor locale, care sunt limitate,  i consolidează societatea civilă din  rile cu o democra ie t n r  din Europa Centrală  i de Est [7, p.3].

A descentraliza înseamnă a acorda autonomie administrativă autorităţilor locale. Activitatea specifică administrației publice se desfăşoară prin intermediul unui complex de forme instituționale care formează un angrenaj, cu principii de organizare ce variază în funcție de problemele cu care se confruntă, de factorii exteriori  i în funcție de propriile preocupări, care presupun neapărat integrarea sa în mediul social, politic  i economic existent, cu diferen ierile de spațiu  i timp cuvenite.

Cercetătorul Tudor Deliu distinge două forme de descentralizare administrativă: descentralizarea teritorială  i descentralizarea serviciilor publice (tehnică). Descentralizarea teritorială presupune realizarea autonomiei în cadrul unei colectivităţi teritoriale sau, altfel spus, a unei unităţi administrativ-teritoriale, caracterizate prin existența unor autorităţi locale alese, având competența materială generală [6, p. 49].

Descentralizarea serviciilor publice înseamnă acordarea unei anumite autonomii serviciilor publice, conferindu-le personalitate juridică, scoaterea de sub controlul ierarhic  i plasarea acestui serviciu public sub regulile tutelei administrative. Valoarea practică a descentralizării rămâne în continuare obiectul unei dispute clasice.

Pe lângă faptul că descentralizarea înseamnă o mai mare libertate în decizii, ea presupune  i mai multă competen   i re-

sponsabilitate. Descentralizarea este nu numai un transfer treptat de competențe de la nivelul central către nivelul local, dar este  i un transfer de resurse (financiare, materiale, patrimoniale, umane, informaționale). Acest transfer presupune o participare responsabilă a acestor autorităţi, a sectorului privat, a sectorului asociativ  i, nu în ultimul rând, al cetăţenilor la gestionarea intereselor comunităţii, la dezvoltarea locală  i regională durabilă.

 n sens larg, descentralizarea este definită ca fiind transferul, de la autoritatea centrală la autorităţile locale, a competențelor, precum  i a resurselor financiare necesare. Nu există descentralizare decât în condi iile în care competențele trecute în sarcina autorităţilor locale - primării, consilii locale sau consilii raionale - sunt  nso ite de alocările bugetare corespunzătoare.

După cum am menționat, art. 109 din Constituția Republicii Moldova prevede că „administrația publică din unităţile administrative-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administrației publice locale  i consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia locală are în vedere atât organizarea  i funcționarea administrației publice locale, cât  i gestiunea comunităţilor pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de func ionare a autorităţilor administrației publice locale sunt reprezentate de prevederile constituționale în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului.”

 n conformitate cu art. 1 din Legea privind descentralizarea administrativă [3], competențele APL sunt ansamblul de drepturi  i obliga ii ale autorităţilor publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite. Pentru realizarea competențelor sale, autorităţile locale au la  ndem n  resurse financiare, instituționale, patrimoniale  i umane. Toate acestea determină

capacitatea administrativă a fiecărei autorități în parte. Prin art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități [1].

Cadrul normativ autohton care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte normative, printre care se poate nominaliza Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [4], Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă [5] și alte legi care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera de reglementare a actului normativ dat. Totodată, autoritățile administrației publice locale, în activitatea de exercitare a competențelor, se conduc de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru și regulament-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Strategia Națională de Descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pe anii 2012-2018, aprobate prin Legea nr. 68 din 05.04.2012, sunt principalele documente de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale. Astfel, strategia stabilește obiectivele și sarcinile pe termen imediat și mediu în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 și care a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie

1998. Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme experienței țărilor europene, corespund aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană. Elaborarea acestei Strategii a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale și a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor [5].

Este evident că descentralizarea și consolidarea autonomiei locale sunt elementul fundamental pentru modernizarea și europenizarea efectivă a Republicii Moldova. Atunci când tot procesul decizional și resursele într-un stat sunt concentrate doar în mâinile unor grupuri înguste de oameni/instituții și când cea mai mare parte a populației nu participă la luarea deciziilor în stat, corupția, ineficiența, sărăcia și in justiția sunt la ele acasă.

În ceea ce ne privește, susținem ideea că descentralizarea nu este un scop în sine, ci o metodă de a furniza servicii publice mai eficiente, în corespundere cu cerințele și preferințele beneficiarilor. Niciun sistem centralizat nu poate răspunde varietății nevoilor comunităților locale la fel de bine ca autoritățile locale. Totodată, structurile guvernului își vor păstra, în cele mai multe domenii, doar atribuții de reglementare, inspecție și control. Nu există descentralizare decât în condițiile în care competențele trecute în sarcina autorităților locale sunt însoțite de alocările bugetare corespunzătoare, astfel încât autoritățile locale să dispună de suficiente surse pentru acoperirea cheltuielilor.

Concluzia finală care o distingem este că necesitatea aplicării în practică a autonomiei locale este evidentă, metoda de aplicare rămâne a fi extinderea ariei de atribuții și transferului de competențe de la nivelul central către cel local, dar nu înainte de a analiza minuțios posibilitatea sau capacitatea acelor autorități locale de a asimila

 i, ulterior, realiza aceste competențe. Astfel, procesul descentralizării administrative este o prioritate inclusă în agenda actualei guvernări  i necesită a fi men inut  pentru viitor, perpetuarea abordării uni-

forme a tematicii vizavi de descentralizarea administrativă  i continuitate este condi ia de succes indispensabilă pentru a consolida administrația publică locală din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Strasbourg, 15 octombrie 1985.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 27 iulie 1994 (cu modificările ulterioare).  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 27.08.1994.
3. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32 – 35 din 09.03.2007.
5. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare  i a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
6. DELIU, T. Administrația publică locală. Chișinău, Editura AAP, 1998.
7. DELIU, T. Administrația publică locală în   rile Europei Centrale  i de Est. Chișinău, Editura AAP, 2001.
8. DELIU, T. Mijloacele de ac iune ale administrației publice locale. Revista „Administrația Publică” nr. 1/2003, Chișinău, AAP, 2003.
9. Dic ionarul explicativ al limbii române: dex.ro (accesat la data de 23.03.2017).
10. MOCANU, V. Descentralizarea serviciilor publice - factor decisiv în realizarea principiilor  i standardelor existente în autonomia locală, conferin a științifico-practică IDIS, Chișinău, 25-26 iunie 2002.
11. ORLOV, M., NEGRU, B., Quo vadis Moldova? Chișinău: F.E.P., Tipografia centrală, 2002.
12. PLATON, M. Administrația publică. - Chișinău: Universul, 2007.
13. PLATON, M., S MBOTEANU, A., POPESCU, T., DELIU, T. Reforma administrației publice în Moldova: realizări  i perspective. Chișinău, Editura AAP, 2001.
14. POPA, V. De la centralism spre descentralizare. / V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu. - Chișinău : CARTIER, 1998.
15. POPA, V. Lec iile descentralizării. Chișinău, Editura TISH, 2003.
16. S MBOTEANU, A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. - Chișinău: Museum, 2001.

Prezentat: 11 aprilie 2017.

E-mail: tcastrasan@mail.ru

Management of integration strategies

Managementul strategiilor de integrare

CZU 339.92:005.21=111

Nimer HAMAD,
doctorand,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Israel

SUMMARY

At the current stage of socio-economic, globalization drives competitiveness, markets, imposing countries to review their international development strategies. Thus in the last decade, many actors have chosen be closer to their competitors, in order to be among the world leaders in their professional specialization. The recent period is marked, in particular, by a proliferation of cross-border mergers and a significant increase in the value of international operations. These phenomena and processes affect all areas of social and economic life. However, the performance achieved by operations conducted face strong difficulties, especially due to differences in cultural and organizational management between associates. Research on the experience of different countries and regions allows to make some predictions for the nation states.

The purpose of research is to study the peculiarities of management processes in different regions and areas to draw conclusions and give recommendations organs, structures spring for process optimization.

Keywords: internationalization, quality assurance, strategic management, quality level of quality strategies, management in higher education, regional development.

REZUMAT

La etapa dezvoltării social-economice actuale globalizarea impulsionează competitivitatea, piețele, impunând țările să-și revadă strategiile de dezvoltare internațională. În ultimul deceniu, mulți actori au ales, astfel, să fie mai aproape de competitorii lor, în scopul de a fi printre liderii mondiali în specializarea industriei lor. Perioada recentă este marcată, în special, de proliferare a fuziunilor transfrontaliere și a creșterii semnificative a valorii operațiunilor de internaționalizare. Aceste fenomene și procese afectează toate domeniile vieții social-economice. Cu toate acestea, performanțele obținute prin operații efectuate se confruntă cu diferențe puternice, mai ales din cauza diferențelor managementului cultural-organizațional între entitățile asociate. Cercetarea experienței diferitelor țări și regiuni permite a face unele previziuni pentru statele naționale.

Cuvinte-cheie: internaționalizare, asigurarea calității, management strategic, nivelul calității strategiilor de calitate, gestiunea învățământului superior, dezvoltare regională

АННОТАЦИЯ

На современном этапе социально-экономической глобализации усиливается конкурентоспособность, развиваются рынки, заставляя страны пересмотреть свои международные стратегии в области развития. В последнее десятилетие, многие акторы международных отношений выбрали тактику нахождения вблизи к своим конкурентам, чтобы подтянуться и быть в числе мировых лидеров в своей отраслевой специализации. За последнее время отмечается распространение трансграничных слияний и значительное увеличение стоимости международных операций. Эти явления и процессы затрагивают все сферы социально-экономической жизни общества. Тем не менее, достигнутые результаты характеризуются значительными различиями, в основном из-за различий между культурным управлением, ассоциированными партнерами. Исследование опыта различных стран и регионов позволяет составить определенные прогнозы для национальных государств.

Ключевые слова: интернационализация, обеспечение качества, стратегическое управление, уровень качества стратегий качества, управление в области высшего образования, региональное развитие.

Introduction. At present, when we talk about integration, we refer to an act that brings smaller components into a unique single and independent system. Another meaning of integration is the ending result of a process that seams together different subsystems and result in a new, larger and more comprehensive system that shares data when needed.

Most of the firms build a personalized architecture and a structure of applications that aims to mix together new or existing hardware, software and other communications. In analyzing strategic integration, this one is defined as a gradual union and change of independent components of organizations related to business into more cohesive and synergistic entities. The has an important role in the process of perfecting organizational performance strategic integration, due to fact that it speeds the uninterrupted range of business strategies. This happens in the context of changing business environment.

The objective of the study is to examine the strategic management in the integration process. The article offers a comprehensive comparative evaluation of the strategies available either to companies holding

rights or to companies considering entering fields already occupied by holders; also to illustrate companies' principal choices in a systematic manner.

Strategic integration is used by the firms to face the consequences of transitions that are predictable and of those unpredictable challenges that appear in the context of different levels within the business operations. Following the main idea, we will present below the levels of strategies that most of the firms seek for a systematic integration. Also they tend to adopt goals for creating sustainable competitiveness such as: business, corporate and functional strategies. It must be taken into consideration that a strategic integration is linked to strategic management and this imposes to make clear distinctions between these concepts of organizational strategy. The goals of strategic integration are to achieve synergy by creating compatibility and interdependence over different processes, organizational groups and activities. At the same time, strategic management detects goals for long-term and guides the allocation of resources and utilization to obtain a sustainable and competitive advantage in independent organizational units or in the organization.

This can happen without rationalization of variations across processes, organizational groups and other connected activities. Strategic management can be seen as a constitutive of strategic integration. When we talk about the process of strategic integration this involves building and implementation of strategic objectives. These objectives are made in a knowledgeable perspective of an organization's environment that is competitive [2].

In a firm, strategic integration can be applied and assessed by the following means: corporate governance systems; strategic management practices; strategic leadership; strategic control. The process of strategic integration should be completed with adjustments in the administration and coordination of external and internal functions and roles of the firm [1]. The mission identifies the strategies that define a firm's approach to the utility of resource. The values state the institutional identity by organizational culture and practices. In this context, organizational objectives define the purpose of results that firms seek to accomplish [4].

Resources capabilities, organizational structures and industry tendencies, including external environment of a business organization starts the efforts towards determining the firm's weaknesses and advantages. When we analyze internal integration, it can be mentioned that strategic approach includes rationalization of internal operations of a firm such as: advertising; maintenance; marketing; sales; purchasing; book-keeping; manufacturing. The administration of a firm must participate within the strategic integration process and provide access to all information concerning integrated approach to operations. The individual responsibilities within the complex chain of production must be clearly defined [4].

Vertical integration takes place when two companies of different levels on the distribution chain merge (e.g. a supplier merges

with a wholesaler/tour operator or a tour wholesaler merges with a retail agent) [5]. Regarding *backward vertical integration*, it happens when a wholesaler merges with or buys an airline or with a hotel. With this move a greater control over the source of supply is desired; concerning *forward vertical integration*, befall when a tour wholesaler merges or buys a travel agency. So, in this case greater control over the distribution network is wanted [2].

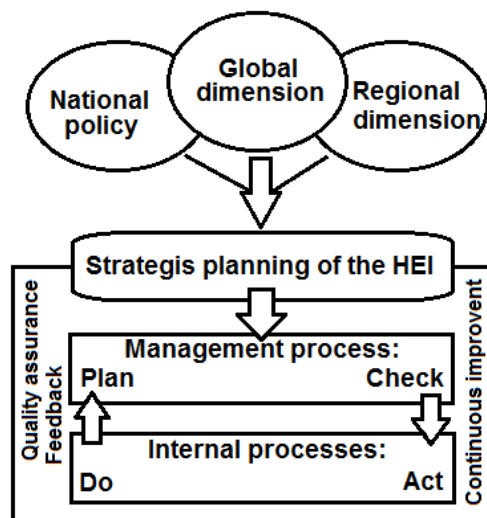


Figure 1. Quality map of a higher education institution.

Source: autor's investigation.

Horizontal integration means that wholesalers/ operators merge on the same level of distribution (e.g. a wholesaler buys another tour wholesaler to improve their market share and reduce competition). The horizontal integration always leads to economics of scale, in functions such as human resources, purchasing, and thus to cost savings and price reductions [3]. Through cost savings an organization may become more cost effective, allowing them to develop a better range of products and to achieve better quality control.

External integration involves rationalization of functional activities that influence external stakeholders such as: financial institutions, suppliers, distributors, customers

and various agents. Integration of strategies that govern the external stakeholders need implementation of efficient networking and communication systems such as: electronic data relay systems and internet. This will make possible to deliver appropriate links between external and internal organizational stakeholders[4]. A strategic integration can be considered successful when external factors facilitate distribution and interpretation of decisive information along the organization's stakeholders. Processes that lead activities of external stakeholders allow business organizations to start demand forecasts, determine the inventory levels and supervise the feedback of stakeholders [6].

A stepwise manner toward strategic integration is required for the environments in which businesses function and determine the appropriate organizational advantages. It is necessary for managers to adopt methods for strategic integration that are right to different needs of the firms. This speaks about the integration of strategies using the existing organizational structures and processes and creation of original structures to accommodate additional organizational order. The attribution of strategic integration predicts implications to business organizations such as: to adjust structures and relations that can influence functional groups and processes in the firm; to adjust goals, reward systems and metrics to present changes in the procedures and way of production; to create budgetary plans and some supplements to cover extra cross-functional estimates that appear from the integration processes; To automate and upgrade communication structures over functional groups and processes in the firm and to obtain efficiency through efficient flow and information sharing; to standardi-

ze business processes and data and include the interests of internal and external stakeholders.



Figure 2. Types of strategy.

Source: author's investigation.

In perfecting strategic integration, should be taken into consideration the accommodation to change and link the organizational responsibilities without significance underestimation of the innovation at different levels of chain processes [1]. Organizational resources must be mobilized to consolidate excellent accomplishment of strategic objectives and achievement of best performance and results [6].

Conclusions. Strategic integration can be considered a way to management that implies high investments in resource achievement and training programs for the employee. At the same time, the process implies advantages that can minimize the costs of increasing business flexibility in time. An advantage is that managers can achieve knowledge-based strategic integration by investing in systems related to IT. Therefore, the information technology can be fully accomplished if managers see the information technology as a strategic function not a simple organizational function.

The conclusions from our analysis are:

1. Many related decisions are of strategic importance and they must not be delegated to specialists who tend to be little invol-

ved in strategy formulation and implementation.

2. Early and continuous interactions between business executives, lawyers, and engineers are critical to identifying the best opportunities for deploying. Companies that design products first and then search for ways of protecting them face a far narrower set of options than the one shown in the map.

3. Managers assume all too often that the best way of using rights is to suppress competition. As the range of options captured in the map and the case studies show, this view is too narrow and it can have detrimental longer-term consequences. Remarkably often, sharing the value is in the best interest of companies and society.

BIBLIOGRAFIE

1. SCHMIDT, John. "Integration as a Strategy." În: *Information Enterprise Data Management*, 23 June 2008. Available from: [accesat 23 ianuarie 2017]. Disponibil: http://blogs.informatica.com/enterprise_data_management/index.

2. SHERMERHORN, John, R. Personal Management Edition, 8th ed. Wiley & Sons, Inc., 2008.

3. SRIVASTAVA, Abhishek, KATHRYN M. Bartol, and Edwin A. Locke. "Empowering Leadership in Management Teams: Effects on Knowledge Sharing, Efficacy and Performance." *The Academy of Management Journal*. 49, no. 6, (2006): 1240–1251.

4. Strategic Integration. [accessed 28 ianuarie 2017]. Available at: <http://www.encyclopedia.com/management/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/strategic-integration>

5. TYAGI, Rajesh, K., and Praveen Gupta. A Complete and Balanced Scorecard: Creating Value Through Sustained Performance Improvement. Upper Saddle River, NJ: FT Press, 2008.

6. WHITAKER, Hugh, D., and Robert E. COLE, eds. Recovering from Success: Innovation and Technology Management in Japan. Oxford: University Press, 2006.

Prezentat: 9 ianuarie 2017.

E-mail: hamad73@012.net.il

Sistemul managementului strategic de dezvoltare a complexului turistic regional al Republicii Moldova

The strategic management system for development of the regional tourist complex of the Republic of Moldova

CZU 338.48:005.21(478)

Irina CROTENCO,
doctorand , Academia de Studii Economice a Moldovei

SUMMARY

Actuality of the topic is caused by the fact that in modern conditions tourism is one of the most perspective areas of the world economy, which determines the need for implementation in it of the modern strategic management mechanisms. The purpose of this article is to study strategic management system of development of the regional tourist complex of Moldova. The methodological basis of the research is the systematic, structural and comparative analysis. In the article is presented a retrospective analysis of the formation of strategic management of regional touristic complex of the Republic of Moldova. It has been analyzed the Tourism Development Strategy in Moldova "Tourism 2020", and the government's measures for its implementation. It has been formulated conclusions on the improvement of the strategic management system of a country's tourist complex.

Keywords: *strategic management of the region, tourism development strategy, regional tourist complex, tourism in Moldova.*

REZUMAT

Actualitatea subiectului rezidă în condi iile actuale, când turismul este unul dintre cele mai promi ătoare domenii ale economiei mondiale, ceea ce determină necesitatea aplicării mecanismelor moderne ale managementului strategic. Scopul acestui articol este de a studia sistemul managementului strategic de dezvoltare a complexului turistic regional al Moldovei. Baza metodologică a cercetării este analiza sistematică, structurală  i comparativă.  n prezentul articol este prezentată o analiză retrospectivă a formării managementului strategic al complexului turistic regional al Republicii Moldova. A fost analizată strategia dezvoltării turismului în Moldova „Turism 2020”, precum  i măsurile luate de Guvern în vederea implementării acesteia. Sunt formulate concluziile privind îmbunătăţirea sistemului de management strategic al unui complex turistic al ţării.

Cuvinte-cheie: *managementul strategic al regiunii, strategia dezvoltării turismului, complexul turistic regional, turism în Moldova.*

Introducere.  n condi iile de dezvoltare modernă a economiei mondiale cresc rolul  i importanța utilizării mecanismelor strategice de ac ionare a sistemelor eco-

nomice ale ierarhiei economice la diferite niveluri și, în particular, la nivelul complexului regional (național). Sporește actualitatea creării și dezvoltării sistemului strategic de gestionare în ramurile prioritare ale economiei naționale. În prezent, unul dintre cele mai importante și în dezvoltare continuă domenii ale economiei mondiale este turismul. Turismul ocupă locul al treilea în exportul mondial, după exportul de combustibili și chimicale, depășind astfel de categorii, cum ar fi produsele alimentare și produsele auto. [4] Aceasta impune pe pozițiile de lider în reglarea economiei naționale problema aplicării sistemice a mecanismelor moderne de dirijare strategică.

În Republica Moldova domeniul turismului este declarat prioritar la nivel legislativ, iar sistemul național de dirijare strategică privind dezvoltarea complexului turistic regional se află în proces de transformare. Totuși numărul de sosiri turistice internaționale în Moldova în anul 2015 a constituit 15% față de anul 1993 și 82% față de anul 2000.

Cercetarea problemei. Constituirea sistemului de dirijare a domeniului turistic din Moldova s-a dezvoltat pe etape. La început, managementul turismului funcționa conform schemei deja existente în URSS (Societate pe Acțiuni de Comerț Exterior „Inturist”, Biroul Internațional de Educație „Sputnik” ș. a.). Însă apăreau și structuri noi: Departamentul de Stat pentru Turism (1990-1992), Ministerul Tineretului, Sportului și Turismului (1992-1994). La mijlocul anilor 1990 ramura era în stagnare, iar indicatorii turistici scădeau. Schimbarea a demarat doar în anul 2000, când a fost adoptată Legea „Cu privire la turism”. A fost creată Agenția Națională de Turism (2000), Asociația Națională a Agențiilor de Turism (ianuarie 2002). Căutarea noilor forme de management al turismului a condus în anul 2005 la decizia de creare

a Ministerului Culturii și Turismului, organizat prin comasarea Ministerului Culturii cu Departamentul privind dezvoltarea turismului, existent la acel moment.

În anul 2009 subdiviziunile organizatorice ocupate cu problemele de conducere a ramurii aflate în componența Ministerului Culturii și Turismului au fost reorganizate în Agenția Turismului a Republicii Moldova, care este o structură viabilă și în prezent. Agenția Turismului include următoarele subdiviziuni: secția politică, de dezvoltare a turismului și marketing; de gestionare a relațiilor internaționale și a integrării europene; serviciul analiză, monitorizare și evaluare politică; serviciul informare și comunicații cu mass-media; serviciul de implementare a tehnologiilor informaționale e-Transformare etc. [2]

Totodată, un șir de activități economice, care fac parte, conform legislației, din sistemul industriei turistice din Moldova, se află în afara domeniului Agenției Turismului, ceea ce nu permite desfășurarea unor acțiuni complexe. Aceasta se referă la domeniul transportului (Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor), acțiunilor culturale (Ministerul Culturii), activităților balneosanitare (Ministerul Sănătății), domeniul alimentație, sport etc.

În același timp, s-a produs o restructurare de ordin intern în ramura turismului țării și în gestiunea acesteia. În sistemul de gestionare s-au constituit mecanisme de perfecționare și de dezvoltare a potențialului turistic în temeiul aplicării elementelor de abordare strategică. A fost aprobată Concepția privind dezvoltarea turismului în Republica Moldova până în anul 2005 (din 8 octombrie 1997), Legea cu privire la turism (2000), Strategia de dezvoltare stabilă a turismului în Republica Moldova în anii 2003-2015. Cu toate că au fost depuse eforturi mari, în domeniul respectiv nu s-a produs o îmbunătățire considerabilă a situației. Astfel, în anul 2003, numărul tu-

ri tilor străini sosi i în Moldova a constituit 22,6 % în raport cu anul 1993.

 n noiembrie 2006 Parlamentul  arii a adoptat o nouă lege nr. 352-XVI „Cu privire la organizarea  i desfășurarea activității turistice în Republica Moldova”.  n legea menționată turismul este declarat unul dintre domeniile prioritare ale economiei naționale, fiind implementată no iunea de „industria turismului” ca ansamblu de activități economice  i comerciale destinate producerii de servicii turistice, corespunzătoare standardelor de clasificare, realizate prin structurile de cazare  i alimenta ie, de agrement  i de tratament balnear, de prestare a serviciilor de transport, de organizare a congreselor  i conferințelor, cu destina ie sportivă, prin birouri de informare turistică, prin operatori  i agen ii de turism. [7]

Cele mai importante evenimente privind reglarea normativă a turismului în Moldova au devenit Programul național în domeniul turismului cu genericul „Drumul vinului în Moldova”, Programul național „Satul Moldovenesc” etc. Au fost adoptate hot r ri de guvern în domeniul hotelier, alimenta iei publice, dezvoltării  i îmbunătățirii re elei drumurilor etc.  n prezent, documentul strategic principal pentru economia  arii este Strategia națională de dezvoltare „Moldova -2020”, adoptată în anul 2012.

 n aprilie 2014, Guvernul Republicii Moldova a aprobat o nouă Strategie a dezvoltării turismului până în anul 2020. Misiunea acestei strategii constă în stimularea activității turistice în Republica Moldova prin dezvoltarea turismului intern  i extern. Această strategie reprezintă o nouă direc ie în dezvoltarea ramurii turistice din Moldova, care se va implementa în 3 etape. Prima etapă s-a încheiat în anul 2016, a doua va cuprinde intervalul anilor 2017-2018, iar cea de a treia – anii 2019-2020.  n scopul realizării acestei strate-

giei au fost alocate 167 milioane de lei, iar venitul planificat trebuie să dep  easc  cheltuielile de 6,5 ori. Pe lângă cele men ionate, se preconizează o creștere anuală a numărului de turi ti străini cu 3%  i a turismului extern cu 4%. [3] în document sunt prevăzute cinci obiective principale pentru următorii  ase ani:

a) perfec ionarea bazei legislative în domeniul turismului, în corespundere cu prevederile pieței turismului  i conform standardelor europene;

b) valorificarea potențialului turistic la nivel național  i promovarea imaginii Republicii Moldova ca direc ie turistică;

c) dezvoltarea turismului regional al  arii;

d) creșterea nivelului de pregătire profesională a cadrelor specializate în domeniu  i îmbunătățirea calității serviciilor turistice;

e) modernizarea industriei turismului, gra ie aplicării tehnologiilor informaționale moderne.

Conform strategiei men ionate, în Moldova, până în anul 2020, trebuie să fie certificate 40 de rute turistice  i elaborate patru noi trasee naționale cu ie ire la traseele turistice europene. Se planifică repararea a 20 de obiective turistice, amenajarea a cinci zone de odihnă, construirea a două complexe sportive  i a 50 de popasuri pentru turi ti. Se preconizează a fi filmate patru clipuri publicitare, inclusiv un clip pentru mass-media, Discovery  i Euronews  i un clip video, care ar permite prezentarea potențialului  arii la diferite acțiuni turistice, crearea unui stand despre Moldova care ar reprezenta  ara la expozi iile internaționale, editarea a zeci de ghiduri turistice etc.

Printre perspectivele privind implementarea strategiei au fost specificate următoarele:

- introducerea modificărilor în Legea „Cu privire la organizarea  i desfășurarea activității turistice” din 2006, cu elaborarea

ulterioară a noii legi;

- elaborarea și implementarea standardelor privind calitatea serviciilor turistice;

- punerea bazelor unor relații de parteneriat între puterea publică locală, instituțiile de învățământ și agenții economici din domeniu în legătură cu organizarea programelor de studii și organizarea practicii pentru studenți;

- includerea traseelor turistice naționale „Drumul vinului”, „Drumul mănăstirilor” etc. în traseele internaționale și promovarea lor la nivel regional și internațional;

- invitarea specialiștilor-IT în domeniul turismului din alte țări pentru instruirea și implementarea noilor tehnologii în acordarea de servicii turistice;

- mărirea numărului de zboruri low-cost pe direcțiile principale, ce prezintă interes pentru Republica Moldova;

- promovarea potențialului turistic al țării prin intermediul platformelor online, de tipul Danube.travel, obiectivul principal fiind promovarea zonei Dunării ca pe un brand și o direcție turistică nouă pe piața europeană și internațională etc.

La moment, a fost implementat un șir de regulamente ce țin de strategia „Turism 2020”. Astfel, la 20 noiembrie 2014, a fost lansat oficial un brand național în sectorul turistic al Moldovei. În cadrul realizării regulamentelor Strategiei „Turism 2020”, Agenția Turismului a Republicii Moldova, în parteneriat cu asociații din ramură și cu concursul experților locali și internaționali, a elaborat un program de promovare a produselor turistice cu genericul „Brandul Național al Industriei Turismului”. Obiectivul programului a fost anunțat ca fiind sporirea numărului de turiști, care vor vizita Moldova. Programul conține un șir de inițiative strategice pentru sectorul turistic, inclusiv: analiza piețelor cu destinație specială și a produselor turistice competitive; poziționarea propunerilor turistice naționale; planul anual de marketing;

stilul vizual unic. [5]

Realizarea acestui program va permite Moldovei să concureze pe direcția de turism autentic, propunând impresii culturale remarcabile chiar în centrul Europei, fiind un exemplu de păstrare a valorilor culturale și a promovării acestora prin metode moderne de marketing. Realizarea programului „Brandul Național al Industriei Turismului” este îndreptat nu numai spre sporirea fluxului de turiști străini, dar și spre intensificarea turismului intern în general. Programul are menirea să contribuie la îmbunătățirea imaginii țării pentru atragerea investițiilor în ramură.

Anterior, Moldova avea deja un logotip. Acesta se poziționa pe Strategia de dezvoltare durabilă a turismului pentru anii 2003-2015. Noul brand turistic al Republicii Moldova a fost selectat ca un simbol colectiv al culturii naționale – Copacul vieții. Însotit de sloganul „Descoperă drumurile vieții” (Discover the routes of life), acesta prezintă particularitățile Moldovei ca direcționare turistică: ospitalitate, naturalețe, veridicitate și tradiții moldovenești. Acest slogan este promovat și peste hotare, ca și în majoritatea țărilor lumii este formulat în limba engleză și reprezintă o frază scurtă, laconică.

Concomitent cu lansarea internațională a brandului turistic, a fost prezentat și un videoclip, care îndeamnă turiștii să viziteze Moldova – locația cea mai puțin cunoscută dintre toate direcțiile turistice din Europa. [1]

În cadrul campaniei de popularizare a direcției turistice moldovenești în aprilie 2015 a fost întocmită o aplicație mobilă Moldova Holiday. [6] Aceasta permite de a cunoaște mai bine locurile turistice unice din Moldova, amplasarea lor pe hartă și prezentarea informației pentru vizitatori (descreri, poze, program, prețuri, trasee, date de contact etc.). În aplicație sunt prezentate obiective turistice renumite, pre-

cum vin riile (Chateau Vartely, Cricova, Mi-le tii Mici), m n stirile în st nc  (Saharna,   pova), muzeele, monumentele, cona-cele etc. Turistul care planifică să viziteze Moldova poate accesa gratuit aplica ia Moldova Holiday de pe orice dispozitiv mobil  i  i poate organiza călătoria.

 n august 2015, în scopul de a asigura eviden a și accesul utilizatorilor la infor-ma ia din domeniul turismului  i la locuri-le turistice remarcabile din Moldova, a fost aprobată concep ia sistemului informa io-nal automatizat „Registrul turismului”. Sis-temul a fost elaborat în contextul moderni-zării tehnologice a industriei turismului în conformitate cu Planul de ac iune privind implementarea Strategiei de dezvoltare a turismului „Turism 2020”. Dezvoltarea acestui sistem este asigurată de Agenția de turism din mijloace bugetare, acordate de investitorii străini. Lansarea „Registrului turismului” ar permite utilizatorilor să ob i-n  informații cu privire la direc iile turistice din Moldova, ceea ce ar contribui la popu-larizarea unor locuri mai puțin cunoscute  i la avansarea turismului moldovenesc în general. Agen ii economice ar putea utiliza „Registrul turismului” pentru a- i promo-va propunerile cu informațiile de rigoare. Acest sistem trebuie să devină un instru-ment de atragere a investițiilor, de creare a infrastructurii turistice  i de dezvoltare a direc iilor turistice. Administrația publică poate publica aici informații cu privire la activități culturale  i sportive desfășurate în țară, aflate sub patronatul acestora. [8]

Concluzii. Pe durata a 25 de ani de in-dependență sistemul de gestionare stra-tegic  privind dezvoltarea complexului turistic regional din Moldova a suportat modificări, transformări structurale  i re-formări.  n locul documenta iei vechi utili-zate în activitatea ramurii, au fost adopta-te unele noi: legi modernizate reformate, strategii, programe. Totuși, cu toate măsu-riile întreprinse, nu s-a reu it formarea unui sistem viabil complex de dirijare strategică

privind dezvoltarea complexului regional turistic al   rii.

Lipse te concep ia privind dezvoltarea turismului în Moldova, iar legea în vigoa-re „Cu privire la organizarea  i desf  ura-re a activității turistice”  i strategia „Turism 2020” nu corespund în totalitate recoman-dărilor europene  i internaționale. Strate-gia privind dezvoltarea turismului „Turism 2020”, aprobată în mai 2014, este dep   it  în compara ie cu prevederile proiectului ONU „Turism: perspectiva 2030”, aprobată încă în anul 2011. Recomandările organi-za iilor internaționale se îndeplinesc se-lectiv (de exemplu, ONU , UNWTO). Pro-gramele  i planurile de dezvoltare a turis-mului  i a domeniilor corespunzătoare nu sunt coordonate suficient la nivel național (puterea executivă  i legislativă), departa-mental (ministere  i departamente)  i la ni-vel teritorial (municipii, raioane, localit  i).

Este necesară elaborarea concep iilor contemporane, o nouă redac ie a legii cu privire la turism  i a strategiei de dez-voltare a domeniului din perspectiva de viitor până în anul 2030, fiind armonizate cu documentele normative internaționale  i europene; documentele normative de ramură privind dezvoltarea turismului și infrastructurii (turism religios, social, or - enesc  i rural, hoteluri  i restaurante etc.).

Este necesar ca Moldova să implemen-teze în totalitate prevederile regulamente-lor Cartei turismului UNWTO, prevederile metodologice privind Contul satelit în tu-rism ONU, Recomandările internaționale cu privire la statistica turismului ONU, re-comand rile UNWTO privind clasificarea structurilor de cazare a turi tilor etc. Este oportun de a utiliza pe larg metodele mo-derne de management strategic interna i-onal  i de marketing internațional (analiza SWOT, Marketing Mix etc.).

Constituirea  i implementarea sistemu-lui complex de dirijare strategică a dez-volt rii regionale a turismului va permite îmbunătățirea calității serviciilor turistice

acordate, lărgirea posibilităților de recuperare a brandului turistic moldovenesc, dezvoltarea indicatorilor turismului intern și sporirea venitului din turism, prin urmare, îmbunătățirea, în general, a indicatorilor economici. Sistemul privind diri-

jarea strategică trebuie să corespundă rigorilor internaționale moderne și să fie, la necesitate, corectat. Acest sistem trebuie să reflecte cele mai înaintate tendințe din domeniu, să corespundă atât standardelor europene, cât și celor internaționale.

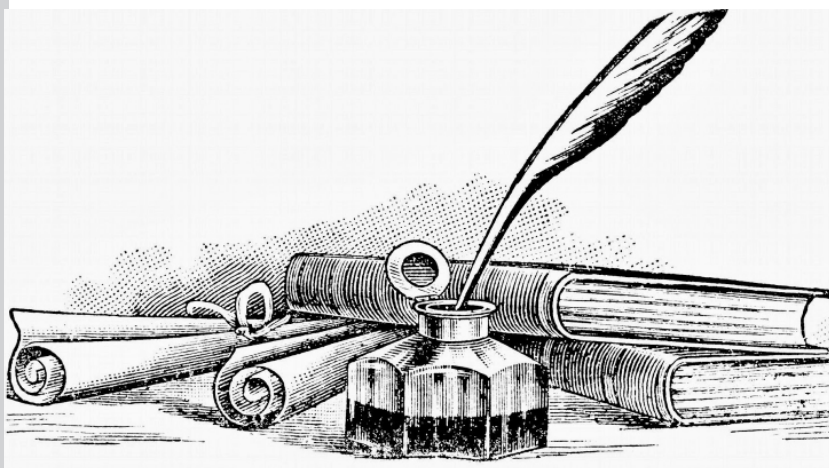
BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Turismului a Republicii Moldova. De astăzi, Moldova are un nou brand turistic national. În: <http://turism.gov.md/index.php?pag=noutati&opa=view&id=644&start=20&l=> (accesat la 12.03.2017).
2. Agenția Turismului a Republicii Moldova. Subdiviziuni. În: <http://www.turism.gov.md/index.php?pag=aparatul&l=> (accesat la 25.02.2017).
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a turismului „Turism 2020” și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2014-2016. În: <http://www.gov.md/libview.php?l=ru&idc=436&id=7566> (accesat la 16.03.2017).
4. UNWTO World Tourism Barometer May 2016. În: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barom16_03_may_excerpt_.pdf (accesat la 26.03.2017).
5. ГИА Moldpres. Запущен национальной бренд индустрии туризма. În: <http://www.moldpres.md/ru/news/2014/11/20/14001211> (accesat la 12.03.2017).
6. ГИА Moldpres. Запущено первое мобильное приложение с туристическими направлениями Республики Молдова. În: <http://www.moldpres.md/ru/news/2015/04/06/15002271> (accesat la 12.03.2017).
7. Закон Республики Молдова № 352-XVI от 24.11.2006 «Об организации и осуществлении туристической деятельности». În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17, 2.02.2007.
8. Правительство Республики Молдова. В Молдове запущена информационная система «Реестр туризма». În: <http://www.gov.md/ru/content/v-moldove-zapushchena-informacionnaya-sistema-reestr-turizma> (accesat la 16.03.2017).

Prezentat: 07 aprilie 2017.

E-mail: crotenco.irina@gmail.com

Apariții editoriale: prezentări, opinii, sugestii



Rod al unor căutări științifice de valoare

Result of some valuable scientific searches

CZU 082:001.814(045)

Sergiu VLĂDICĂ,
redactor, Secția activitate editorială,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Annually, the Editorial Activity division of the Academy of Public Administration edits the proceedings of the scientific-practical conferences with international participation „Theory and Practice of Public Administration”, in a separate volume. This year collection contains 120 articles signed by the researchers of the Academy, of other national higher education institutions and from the similar institutions abroad, of central and local public authorities.

The most relevant scientific researches presented in the plenary session of the Conference as well as within six workshops are emphasized in the article.

Key words: conference, public administration, public administration reform, public management, research, scientific activity, professional development.

REZUMAT

În fiecare an, Secția activitate editorială a Academiei de Administrare Publică editează în volum aparte materialele conferințelor științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice”. Culegerea din acest an conține 120 de materiale, semnate de cercetători ai Academiei, altor instituții de învățământ superior din țară și din instituții similare din străinătate, ai autorităților administrației publice centrale și locale.

În articol sunt evidențiate cele mai relevante cercetări științifice prezentate în ședința plenară a Conferinței, precum și în cadrul celor șase ateliere de lucru.

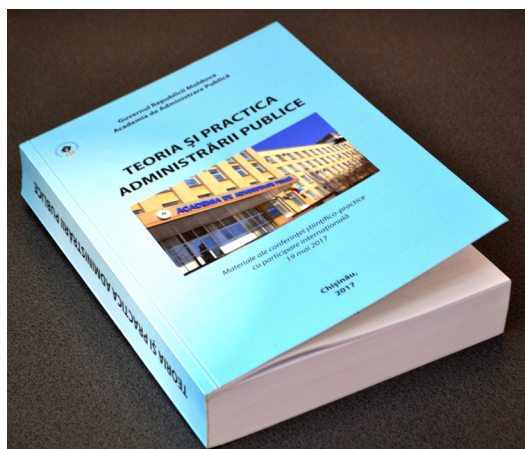
Cuvinte-cheie: conferință, administrare publică, reforma administrației publice, management public, cercetare, activitate științifică, dezvoltare profesională.

Secția activitate editorială a Academiei de Administrare Publică, în strânsă colaborare cu catedrele și alte formațiuni științifice și didactice ale Academiei, a scos de sub tipar culegerea cu materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice”, care a avut loc pe 19 mai 2017. Acest for științific anual

a fost dedicat Zilei Academiei și celei de-a 24-a aniversări de la fondarea acesteia (21 mai 1993).

Culegerea de articole și studii, apărută în ajunul acestui important for științific, a fost plasată și pe site-ul Academiei.

Culegerea din acest an conține 120 de materiale, semnate de cercetători ai Academiei, altor instituții de învățământ supe-



rior și științifice din țară, dar și din instituții similare din străinătate, ai autorităților administrației publice centrale și locale.

Oleg BALAN, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat, profesor universitar, apreciază în cuvântul său introductiv, că Academia de Administrare Publică este primul facilitator național al dezvoltării științei administrației prin efectuarea de cercetări științifice interdisciplinare în domeniul teoriei și practicii administrației publice, reglementărilor juridice ale activității administrative, managementului public, sistemelor informaționale din serviciul public, cooperării și întreținerii relațiilor internaționale în domeniul administrației publice. Prin cercetările efectuate, Academia contribuie la crearea suportului științific pentru desfășurarea reformei administrației publice, elaborării de noi forme și metode de administrare, care au menirea să asigure eficiența activității autorităților publice.

Pe parcursul celor douăzeci și patru de ani de activitate Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ superior și de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, a acumulat o bogată experiență de organizare a activității științifice. Activitatea de cercetare științifică se efectuează în

cadrul catedrelor, laboratoarelor, altor unități structurale, în domeniul profilurilor științifice acreditate. Academia de Administrare Publică este membru de profil al Academiei de Științe a Moldovei și, în această calitate, realizează mai multe proiecte de investigație în domeniul administrației publice locale și dezvoltării regionale, aducându-și, astfel, contribuția la soluționarea problemelor existente în aceste domenii.

În cadrul sesiunii plenare au fost examinate problemele cu privire la provocările reformei administrației publice în Republica Moldova la nivel local, unele reflecții privind omul, societatea, statul în calitate de categorii constituționale perene, investigate și prezentate de cercetătorii autohtoni, iar aspectele comparate privind tendințele și perspectivele descentralizării puterii în Ucraina au fost prezentate de cercetătorii Institutului Regional de Administrare Publică din Odessa al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei.

Compartimentul ședinței în plen a conferinței se deschide cu articolul științific „Provocările reformei administrației publice la nivel local”, semnat de Tatiana ȘAPTEFRAȚI, doctor, conferențiar universitar la Academia de Administrare Publică. Potrivit autoarei, reforma administrației publice în Republica Moldova este un deziderat indiscutabil, care derivă, în primul rând, din considerentul că autoritățile administrației publice sunt responsabile și promotorii reformelor în toate domeniile vieții sociale. Astfel, numai un sistem de administrare eficient cu un corp de funcționari responsabili și competenți poate asigura buna realizare a reformelor din societate. Reforma administrației publice este condiționată și de implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Depolitizarea, delimitarea clară a competențelor și a funcțiilor, precum și asi-

gurarea cu toate resursele necesare și un corp de funcționari cu înaltă calificare și bine motivați sunt principalele provocări pentru administrația locală, în contextul punerii în aplicare a reformei administrației publice. Reforma administrației publice nu este un document static. Pe parcursul implementării pot interveni completări, ajustări în scopul îmbunătățirii organizării și funcționării sistemului administrației publice din Republica Moldova. Reforma administrativ-teritorială este o condiție pentru înregistrarea rezultatelor reformei administrației publice locale.

Ion GUCEAC, doctor habilitat, profesor universitar, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei, semnează articolul „Evoluția statului în concepția contemporană”, în care invocă modelele de bază ale unei posibile transformări a statului contemporan și accentuează că, în niciun caz, nu poate fi vorba despre dispariția statului în general, deoarece, în pofida oricăror transformări în cadrul relațiilor interstatuale, statul național se menține pentru mult timp un actor de bază pe arena mondială. Statele sunt și vor rămâne entități dominante în afacerile mondiale.

În articolul „Decentralizarea puterii: tendințe și perspective europene pentru Ucraina”, autorii din țara vecină Nikolai IJA, director al Institutului Regional de Administrare Publică din Odessa al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, doctor în științe politice, profesor, și Andrei MAEV, șef de sector la aceeași instituție, analizează implementarea reformelor de descentralizare din țara respectivă, efectuate în baza tradițiilor, principiilor și experienței europene.

Materialele celor șase ateliere tematice din cadrul Conferinței cu participarea cercetătorilor din țară și de peste hotare, care conțin peste 600 de pagini de carte, vin să diversifice și să concretizeze problemele teoriei și practicii administră-

rii publice, reieșind din particularitățile științei administrației și interconexiunea acestora cu domeniile științifice adiacente, cum ar fi dreptul, economia, sistemele informaționale din sfera administrativă, dar și din solicitările practicii administrative, care necesită asistență științifico-metodologică.

Se evidențiază în acest sens articolele „Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova”, semnat de Aurel SÎMBOTEANU, doctor în științe politice, conferențiar universitar, prorector al Academiei de Administrare Publică (p. 21), „Caracteristici ale culturii organizaționale în sistemul administrației publice din Republica Moldova” de Angela ZELENSCHI, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică (p. 37), „Implementarea guvernării electronice în organizarea și gestionarea serviciilor publice” de Violeta TINCUI, doctor în științe administrative, lector superior universitar, Academia de Administrare Publică (p. 59), „Fenomenul academic în context universal” de Alexandru ROMAN, doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova (p. 142), „Efficiency of Tehnology and R&D in contemporary World” („Eficiența tehnologiei și cercetării/dezvoltării în lumea contemporană”) de Nicolae ȚĂU, doctor habilitat, profesor universitar la Academia de Administrare Publică (p. 148), „Datele subiective și obiective ce determină aplicarea art. 90 Cod penal al Republicii Moldova pe cauzele penale de corupție și cele conexe lor în care figurează funcționari publici și/sau demnitari” de Ion TIPA, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică (p. 275), „Managementul sistemelor informaționale medicale din Republica Moldova” de Emil CEBAN, doctor habilitat, profesor universitar, prorector, Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”, master în științe economice, Pavel BANOV, asistent

universitar, Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu” (p. 384), „Cloud computing in the public sector in the Czech Republic” („Cloud computing în sectorul public al Republicii Ceha”), semnat de Viktor ONDRÁK de la Institutul de informatică al Facultății de business și management a Universității Tehnologice din Brno, Republica Cehă, și Bernard NEUWIRTH de la aceeași instituție de învățământ (p. 494), „The benefit of individual course websites in professional development and higher education” („Beneficiile site-urilor individuale de curs în dezvoltarea profesională și în învățământul superior”) de Thomas SCHMITZ, doctor, profesor, angajat la AAP în calitate de expert al Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) (p. 548).

Problematica științifică din cadrul atelierelor s-a referit la subiecte privind reformarea administrației publice în contextual proceselor integraționiste europene, problemele actuale ale științei politice și parcursul european al Republicii Moldova. Sunt actuale și subiectele ce țin de aspectele teoretico-conceptuale și practice privind edificarea statului de drept și modernizarea administrației publice, tendințele managementului public în contextul creării unui sistem administrativ bazat pe cunoaștere, rolul e-Guvernării în dezvoltarea administrației publice, precum și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică.

Aurel SÎMBOTEANU afirmă în articolul „Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova”, că evoluția reformei administrației publice, implementarea în cadrul ei a unor noi abordări privind activitatea administrativă, conform prevederilor Strategiei, impune necesitatea pregătirii unei generații de funcționari, care bazându-se pe experiența acumulată de predecesori și folosind experiența altor țări, să poată asigura continuitatea transformărilor

democratice din societate și să promoveze tehnologii administrative moderne. În acest sens, dezvoltarea profesională a specialiștilor din administrația publică, activitate de care este preocupată Academia de Administrare Publică, servește drept garanție pentru asigurarea calității activității administrative și ca o condiție de sporire continuă a randamentului muncii funcționarilor publici. Autorul concluzionează, că implementarea prevederilor Strategiei privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 se va produce în baza Planului de Acțiuni, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15 decembrie 2016, care prevede detaliat succesiunea activităților ce urmează să fie realizate și rezultatele scontate. Activitățile de realizare a prevederilor Strategiei pe toate dimensiunile analizate reprezintă un exercițiu administrativ complex și de durată care cere eforturi substanțiale din partea tuturor actorilor implicați și depinde de voința politică, capacitatea de mobilizare a resurselor financiare, a capitalului uman de calitate și a resurselor informaționale de care dispune administrația publică.

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA, magistru la Academia de Administrare Publică, proaspăt doctor în științe economice, argumentează în articolul „Marketing regional – un nou domeniu de instruire pentru funcționarii publici” necesitatea de pregătire a cadrelor calificate de funcționari publici. Considerând marketingul regional drept domeniu de cunoaștere necesar în vederea formării profesionale a unor funcționari publici „arhitecți” ai unor localități și regiuni prospere, Departamentul dezvoltare profesională al Academiei, sprijinit de Agenția Germană pentru Cooperare Internațională, lansează instruirea în domeniul respectiv. Cursul „Marketing local și regional pentru dezvoltarea regională competitivă” are ca scop sporirea competențelor teoretice și practice ale par-

ticipanților la curs în domeniul marketing-ului local și regional. Realizarea instruirii în domeniul marketingului regional va permite crearea masei critice a funcționarilor publici capabili să contribuie atât la promovarea produselor și serviciilor locale și regionale, cât și la crearea imaginii pozitive a localităților/regiunilor. Prin urmare, o asemenea promovare va deveni o componentă esențială a procesului de dezvoltare socioeconomică a localităților și regiunilor, concluzionează autoarea.

Merită menționat, de asemenea, articolul „Asigurarea calității proceselor de instruire a personalului din serviciul public”, semnat de Aurelia ȚEPORDEI, director Departament dezvoltare profesională al Academiei de Administrare Publică, în care cercetătoarea afirmă că asigurarea calității proceselor de instruire este greu de realizat, ea are nevoie de cercetare, de inovare, de specialiști, de tehnologie, de organizarea adecvată a muncii, de disciplină, de creativitate, de resurse financiare. Eforturile Academiei au drept scop sincronizarea dezvoltării profesionale a personalului

cu cele mai importante dezvoltări actuale și viitoare, fapt care ne oferă siguranța că Academia va continua să dețină poziția de lider național în formarea specialiștilor de înaltă calificare pentru serviciul public și va deveni o instituție competitivă pe piața internațională a serviciilor de instruire.

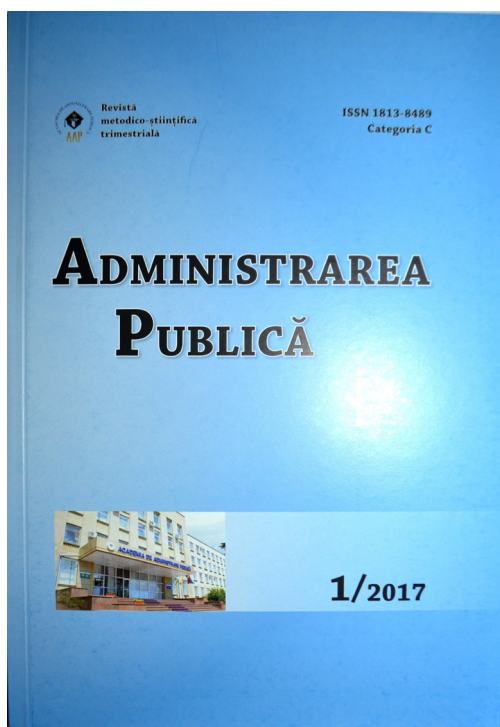
Firește, încărcătura științifică a tuturor publicațiilor din această culegere solidă diferă de la un articol la altul, de la un autor la altul, în funcție de atelier și tematică, de abordare, perspicacitate și experiență, dar și de atitudinea profund obiectivă sau subiectivă față de fenomenele și realitățile disecate. Totodată, luată în ansamblul său, recent lansata culegere de materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” constituie o dovadă în plus că la Academia de Administrare Publică se poate vorbi de un autentic proces de investigație științifică, de existența unei adevărate cohorte de cercetători tineri și mai puțin tineri, dar cu adevărat talentați în ceea ce privește cultivarea și dezvoltarea științei naționale a administrării publice.

Prezentat: 6 iunie 2017.

E-mail: aap.editura@yahoo.com

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2017, editate de **Academia de Administrare Publică**.



Revista

„Administrarea Publică”
apare trimestrial.

Costul unui abonament:

3 luni - 42 lei;

6 luni - 84 lei;

1 an - 168 lei.

Indice poștal - **76957**.

Ziarul

„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.

Costul unui abonament:

3 luni - 37 lei 80 bani;

6 luni - 75 lei 60 bani;

1 an - 151 lei 20 bani.

Indice poștal - **67919**.

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu VLADÎCA - redactor

Luminița BOICIUC - redactor

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 14.04.2017

Bun de tipar: 15.06.2017

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489