

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2017
nr. 4 (96)**

**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. 4 (96), octombrie-decembrie 2017

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

GROZA Andrei – redactor-șef-adjunct, prim-prorector 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 Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, 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 Științe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

IJA Nikolai – director al Institutului Regional de Administrare Publică al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odessa, Ucraina, doctor în științe politice

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

MANOLE Tatiana – doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

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

ȘAPTEFRAȚI Tatiana – doctor, conferențiar universitar, Catedra științe administrative

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

SUMAR

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LA 25 DE ANI

Mircea SNEGUR

„Sunt mândru că am participat la fondarea Academiei de Administrare Publică”.....11

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tatiana SPĂTARU

Perceperea clasei de mijloc în unitățile administrativ-teritoriale ale raionului Strășeni.....25

Vitali KOLTSOV

Principalele abordări teoretico-metodologice privind determinarea esenței și structurarea opoziției politice.....36

Oleg SOLOMON

Analiza actului decizional administrativ prin prisma elementelor componente.....42

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

Regimul juridic al raporturilor între centru și unitățile administrativ-teritoriale în cadrul sistemelor administrative contemporane.....53

Irina IACUB, Natalia CHIPER

Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte.....59

Liliana CREANGĂ

Protecția internațională a drepturilor mamei și ale copilului.....69

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Leonid BABII

Aspectul metodologic al managementului structurii economiei naționale.....79

Elena VACULOVSCI

Rolul calității serviciilor în procesul de creștere a eficienței activității administrației publice locale din Republica Moldova.....85

Ludmila TODOROVA, Serghei TODOROV

Perfecționarea sistemului de accelerare a activității inovaționale în țară:
abordare metodologică.....92

**INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI:
STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI**

Silvia DULSCHI

Centre ale diplomației universale în epoca medievală. Școala diplomatică
bizantină.....103

Eugenia CEBOTARU, Olga CEBOTARU-DIMA

Familiarizarea funcționarilor publici cu cadrul legislativ privind
utilizarea dronelor.....108

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Rodica RUSU

Diaspora în cadrul binomului „migrație și dezvoltare”: aspecte internaționale
și naționale.....115

Orest TĂRIȚĂ

Protocolul persan de la Cyrus cel Mare până la Chosroes I.....123

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Hani ZEADI

Estimation of the leadership impact on business success.....129

Alexandru GRIBINCEA, El Saied IBRAHIM, Salame HODA

Economia mondială în anticiparea inovațiilor „revoluționare”.....135

Gheorghe CAVCALIUC

Identificarea instrumentelor legale de combatere a amenințărilor la
securitatea națională, cauzate de traficul ilicit cu materiale radioactive
și nucleare.....144

Maria PRISACARI

Evaluarea politicilor publice – instrument de stabilire a unui management
public eficient.....153

Diana CHIRIAC

The decision-making process in the Republic of Moldova through public
administration Reform.....158

Alexandru ȘAVGA

Descentralizarea administrativă în contextul reformării
administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.....161

SUMMARY

THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE 25TH ANNIVERSARY

Mircea SNEGUR

„I am proud that I participated at the foundation of the Academy of Public Administration”.....11

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Tatiana SPĂȚARU

Perception of the middle class in the administrative-territorial units of Straseni district.....25

Vitali KOLTSOV

The main theoretical-methodological approaches on determining the essence and structure of political opposition.....36

Oleg SOLOMON

The analysis of the administrative decision act through component elements.....42

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

The legal regime of the relations between the center and the administrative-territorial units within the contemporary administrative systems.....53

Irina IACUB, Natalia CHIPER

Control over public administration: essence, forms, objectives and effects.....59

Liliana CREANGĂ

International protection of mother and child rights.....69

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Leonid BABII

The methodological aspect of the management of the structure of the national economy.....79

Elena VACULOVSCHI

The role of the quality of services in the process of the efficiency increasing of the local public administration activity in the Republic of Moldova.....85

Ludmila TODOROVA, Serghei TODOROV

Improving the system of innovation acceleration in the country:
methodological approach.....92

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

Silvia DULSCHI

Centers of universal diplomacy in medieval times. The Byzantine
diplomatic school.....103

Eugenia CEBOTARU, Olga CEBOTARU-DIMA

Familiarization of civil servants with the legal framework on the
use of drones.....108

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Rodica RUSU

Diaspora in the migration – development binomial: international
and national aspects.....115

Orest TĂRIȚĂ

The Persian Protocol from Cyrus The Great to Chosroes123

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Hani ZEADI

Estimation of the leadership impact on business success.....129

Alexandru GRIBINCEA, El Saied IBRAHIM, Salame HODA

World economy in the anticipation of „revolutionary” innovations.....135

Gheorghe CAVCALIUC

The identification of legal instruments to combat the threats toward national
security caused by illicit trafficking of nuclear and radioactive materials.....144

Maria PRISACARI

Evaluation of public policies as an instrument to establish efficient
public management.....153

Diana CHIRIAC

The decision-making process in the Republic of Moldova through public
administration Reform.....158

Alexandru ȘAVGA

Administrative decentralization in the context of the
administrative-territorial reform of the Republic of Moldova.....161

ОГЛАВЛЕНИЕ

К 25-ЛЕТИЮ АКАДЕМИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Мирча СНЕГУР

„Я горжусь , что принимал участие в основании Академии
публичного управления”.....11

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татьяна СПЭТАРУ

Восприятие среднего класса в административно-территориальных
единицах Страшенского района.....25

Виталий КОЛЬЦОВ

Основные теоретико-методологические подходы к детерминированию
сути и структуризации политической оппозиции36

Олег СОЛОМОН

Анализ административного решения сквозь призму
составляющих элементов42

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Сильвия ГОРЮК, Адриан КРАСНОБАЕВ

Правовой режим отношений центра с административно-территориальными
единицами в рамках современных административных систем.....53

Ирина ЯКУБ, Наталья КИПЕР

Контроль, осуществляемый над публичным управлением: сущность,
формы, задачи и результаты.....59

Лилиана КРЯНГЭ

Международная охрана прав матери и ребенка.....69

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Леонид БАБИЙ

Методологический аспект менеджмента структуры национальной
экономики.....79

Елена ВАКУЛОВСКИ

Роль качества услуг в процессе повышения эффективности
деятельности местного публичного управления в Республике Молдова.....85

Людмила ТОДОРОВА, Сергей ТОДОРОВ

Совершенствование системы ускорения инновационной деятельности в стране: методологический подход.....92

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Сильвия ДУЛЬСКИЙ

Центры всемирной дипломатии в эпоху Средневековья. Византийская дипломатическая школа.....103

Еуджениа ЧЕБОТАРУ, Ольга ЧЕБОТАРУ-ДИМА

Ознакомление государственных служащих с основами законодательства использования беспилотных летательных аппаратов.....108

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Родика РУСУ

Диаспора в рамках бинома «миграция и развитие»: международные и национальные аспекты.....115

Орест ТЭРЫЦЭ

Персидский протокол от Цируса Великого до Хосрова I.....123

Трибуна Молодого Исследователя

Хани ЗЕАДИ

Оценка влияния процесса руководства на успешный бизнес.....129

Александру ГРИБИНЧА, Эль Сайед ИБРАХИМ, Саламе ХОДА

Мировая экономика в предвидении „революционных” инноваций.....135

Георге КАВКАЛЮК

Определение законных инструментов борьбы с угрозами национальной безопасности, вызванных нелегальной торговлей радиоактивными и ядерными материалами.....144

Мария ПРИСАКАРЬ

Оценка публичных политик – инструмент поиска эффективного публичного менеджмента.....153

Диана КИРИЯК

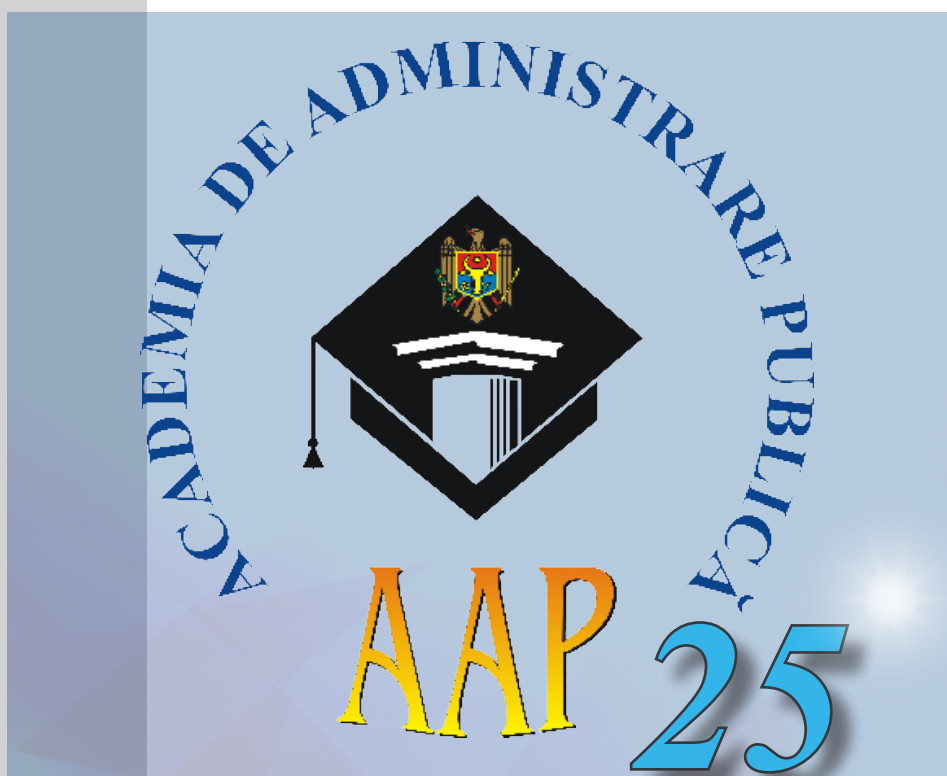
Административная децентрализация в контексте реформы административно-территориального устройства Республики Молдова.....158

Александру ШАВГА

Административная децентрализация в контексте реформы административно-территориального устройства Республики Молдова.....161



Academia de Administrare Publică la 25 de ani



„Sunt mândru că am participat la fondarea Academiei de Administrare Publică”

„I am proud that i have participated in the foundation of The Academy of Public Administration”

CZU 35:[351/354] (478)

La întrebările reporterului revistei „Administrarea Publică” răspunde Domnul Mircea SNEGUR, primul Președinte al Republicii Moldova, Doctor Honoris Causa al Academiei de Administrare Publică



SUMMARY

In the interview that follows, the interviewee argues the need for the founding and activity of the Academy of Public Administration. He also refers to the process of modernizing the central public administration and local public administration in the Republic, confirms the existence and evolution of the administration science. The author further illustrates in detail the process of elaborating the bases of local self-government in the country, the strengthening of the local public administration in the municipality Chisinau. The article pays

particular attention to the reform of the public administration, to the improvement of the local public administration as a result of the adoption of the Law on Local Public Administration.

Keywords: the basis of local self-administration, state administration, administrative-territorial organization, county, prefect, mayor, mayoralty, commune, municipality, local public finances, administrative law, multi-party, political culture, mentality, fundamental rights and freedoms, public servant.

REZUMAT

În interviul care urmează, interviueatul argumentează necesitatea fondării și activității Academiei de Administrare Publică. El se referă, de asemenea, la procesul modernizării administrației publice centrale și administrației publice locale din republică, confirmă existența și evoluarea științei administrației. În continuare, autorul ilustrează cu lux de amănunte procesul de elaborare a bazelor autoadministrării locale în țară, a consolidării administrației publice locale din municipiul Chișinău. În extrasele din Memoriile sale, „Labirintul destinului”, protagonistul acestei rubrici acordă o atenție deosebită reformei administrației publice, perfecționării administrației publice locale ca urmare a adoptării Legii privind administrația publică locală.

Cuvinte-cheie: bazele autoadministrării locale, administrarea de stat, organizarea administrativ-teritorială, județ, prefect, primar, primărie, comună, municipiu, finanțe publice locale, contencios administrativ, pluripartidism, cultură politică, mentalitate, funcționar public.

CORRESPONDENTUL: *Stimate Domnule Președinte Mircea SNEGUR, pe 21 mai 2018, se vor împlini 25 de ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică, adică din ziua în care D-voastră ați semnat Decretul privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală. Considerați și acum că ați luat o decizie corectă și care este semnificația acesteia la distanța de un pătrar de veac?*

Mircea SNEGUR: În contextul întrebării Dvs., doresc să amintesc că procesul de edificare a statului Republica Moldova a demarat (imediat după proclamarea Independenței) în lipsa cadrului legislativ respectiv, a experienței de construcție statală, precum și a susținerii consolidate (la începuturi) din partea comunității mondiale. A trebuit să ne descurcăm singuri. Și, în mod consecvent, una câte una, problemele inițiale au fost, în temei, soluționate.

Totodată, pentru o bună funcționare a domeniilor economic, social și spiritual, în ansamblu pe țară, era necesară o coordonare mai eficientă pe verticală și pe orizontală a activităților, ceea ce dicta necesitatea perfecționării administrației publice centrale și locale. Din nefericire, perfecționarea despre care este vorba decurgea în mod anevoios, una dintre cauzele principale fiind lipsa de specialiști bine pregătiți în materie de administrație publică.

De aceea, conducerea de atunci a Republicii Moldova, fiind conștientă de faptul că, fără astfel de cadre, nu poate fi construită și consolidată o societate nouă, a luat decizia de a fonda o instituție de învățământ specială de pregătire a acestora – Academia de Administrare Publică, care funcționează cu succes deja timp de circa 25 de ani.

De menționat că absolvenții Academiei activează productiv la ora actuală pe toate dimensiunile administrării publice, contribuind la modernizarea țării noastre pe calea integrării europene. Fapt, care ne demonstrează

că decizia adoptată acum 25 de ani de fondare a Academiei de Administrare Publică a fost una rezonabilă și corectă. Sunt mândru că am participat la lansarea Academiei de Administrare Publică, semnând Decretul respectiv.

CORRESPONDENTUL: *În acest răstimp, în țară au fost adoptate diverse legi, hotărâri și strategii în vederea ameliorării și modernizării administrației publice, dar eficiența aplicării acestora lasă mult de dorit, dacă o raportăm la dezvoltarea social-economică a țării, la nivelul de viață al populației. Care să fie explicația?*

Mircea SNEGUR: Sunt convins de faptul că principala cauză constă în lipsa de continuitate în respectarea și implementarea actelor legislative, în majoritatea lor destul de calitative, adoptate cu intenții bune. Și aceasta, ca urmare a schimbărilor prea dese a guvernelor de dreapta și de stânga. Voi da doar un singur exemplu în acest sens: comuniștii, care au venit la putere în anul 2001, au anulat toate deciziile Parlamentului precedent vizavi de perfecționarea administrației publice. Chiar și organizarea administrativ-teritorială pe județe a fost lichidată, revenindu-se la raioanele de odinioară.

Din păcate, situația nu s-a îmbunătățit și după revenirea forțelor democratice în Legislativ, preocupările lor fiind cu totul altele și nu în favoarea cetățenilor.

CORRESPONDENTUL: *În perioada respectivă de timp în republică au fost puse bazele științei administrației, a fost fondată chiar o școală națională în domeniul administrației publice. Ca om politic și savant, cum ați caracteriza necesitatea, locul și rolul acestei științe în Republica Moldova?*

Mircea SNEGUR: Această întrebare îmi permite să amintesc că fondatorul și primul rector al Academiei de Administrare Publică, dl Mihail Platon, a pus și bazele școlii științifice în domeniul administrării publice. Și mă bucur că astăzi procesul educațional la Academie poartă un caracter profund

științific. Pe parcursul anilor aici au fost crescuți și lansați savanți notorii în domeniul dat. Cu siguranță, această știință destul de nouă pentru țara noastră își merită locul cuvenit în ierarhia de rigoare.

CORESPONDENTUL: Stimate Domnule Președinte, Academia de Administrare Publică a fost un timp (circa 10 ani de zile) pe lângă Guvernul Republicii Moldova, apoi – pe lângă Președintele Republicii Moldova, iar de mai mult de trei ani de zile a revenit iarăși la Guvern. Cum considerați D-voastră, care să fie totuși locul, rolul și adevărata menire a acestei instituții de învățământ mai ales acum, când în țară se desfășoară reforma administrației publice?

Mircea SNEGUR: Răspunsul meu la această întrebare este destul de simplu: Academia

de Administrare Publică trebuie să fie pe lângă Guvernul Republicii Moldova, care este responsabil de toate procesele ce se produc în țară și în societate, inclusiv de cel de instruire și de dezvoltare profesională a cadrelor (în cazul nostru – pentru administrația publică centrală și locală). În fragmentele decupate din „Memoriile” mele și publicate în continuarea interviului, eu tocmai mă refer la desfășurarea acestor procese de reformă, deloc ușoare.

CORESPONDENTUL: Vă mulțumim pentru interviu și Vă urăm multă sănătate, ani îndelungați și noi succese în continuare.

Pentru conformitate: Mihai MANEA

Elaborarea bazelor autoadministrării locale

Deși forțam în fel și chip perfecționarea puterii executive la vârf, ne dădeam bine seama că ea va rămâne inutilă, dacă nu se va face regulă pe verticala guvernării. Aceasta putea fi obținută prin crearea cadrului legislativ privind **bazele autoadministrării locale**, ceea ce ar fi asigurat descentralizarea puterii în direcția teritoriilor (raioanelor de atunci și localităților) și dotarea puterii locale cu prerogative (obligativități și responsabilități) reale. Totodată, prin intermediul reprezentanților *Centrului* (preconizatorilor prefecturii) urma să fie garantată armonizarea relațiilor de subordonare și de responsabilitate reciprocă de jos în sus și invers.

Aceste schimbări trebuiau forțate și din cauză că, la fața locului, se crease, practic, un vacuum al puterii, deoarece executivele și așa-zisele prezidii ale sovietelor locale se lăsau unele în nădejdea altora.

Dezbaterile în Parlament asupra proiectului respectiv începuseră încă în anul 1990 și au durat mai bine de opt luni de zile (cu întreruperi, bineînțeles). Nu-mi amintesc un alt proiect care să fi trecut atât de greu. Am fost

nevoit să mă implic personal la toate ședințele, uneori preîntâmpinând deputații că, dacă nu se va vota, voi soluționa problema prin decret. În zadar! Proiectul nu acumula nici măcar numărul de voturi pentru aprobare în prima lectură. Mai mult, ori de câte ori se revenea la el, se găseau „deștepți” care se pronunțau categoric împotriva includerii chestiunii cu pricina pe ordinea de zi, motivând prin faptul că deputații și-au manifestat deja atitudinea față de intențiile conducerii care, în viziunea lor, „împingea proiectul cu de-a sila”.

Văzând una ca asta, noi, cei din conducerea de vârf, am decis să mobilizăm cadrele din veriga locală (de diferit nivel) pentru a presa deputații să voteze. Pe lângă faptul că proiectul de lege fusese publicat în presa republicană și se discuta pe larg în societate, la 8 februarie 1991 am convocat o consfătuire republicană a președinților de soviete locale (circa o mie de participanți), care se săturaseră de atâta incertitudine. Discu-

țiile au fost destul de constructive, ele soldându-se cu un Apel de indignare către legistatori. Apelul nuanța iresponsabilitatea deputaților prin *torpilarea adoptării legilor democratice, aprofundând prin aceasta „catastrofa social-politică și economică”*. *Pretenții deosebite erau formulate vizavi de trăgănarea adoptării Legii cu privire la bazele autoadministrării locale, document care „...contribuie efectiv la formarea statului de drept și care, pentru prima dată, oferă drepturi autentice, democratice pentru fiecare cetățean ca personalitate, comunităților de cetățeni de la sate și orașe. Lege care, în sfârșit, reabilitează autoritatea organelor de stat de rangul întâi, acolo unde se află omul cu nevoile și interesele sale... Cum s-a întâmplat oare că un Parlament, compus din deputați cu studii necesare și posturi de răspundere, n-a înțeles ce poate însemna o asemenea Lege pentru destinul republicii?..”* În final, participanții la întrunire au insistat ca Parlamentul să urgenteze adoptarea actului juridic de care avea nevoie întreaga societate.

După mai multe descifrări (în cunoștință de cauză) a aspectelor aceluși Apel, în ședința Parlamentului, din 12.02.1991, dl **I. Hadârcă** (moderatorul ședinței) a insistat să se revină la votarea proiectului perfecționat, luându-se în considerare amendamentele înaintate. Nu a ieșit nimic, nici de data aceasta. Numărul de voturi „pro” a fost și mai insuficient decât data anterioară.

Ce era să facem? Nu ne puteam dezice de ideea ca atare. De aceea, pentru a rămâne în cadrul ei, s-a mai creat o comisie (de data aceasta - una mixtă), care urma să mai lucreze asupra proiectului. Parcă-l văd, și azi, pe dl **M. Cotorobai** (președintele Comisiei parlamentare de profil) cât de necăjit era, sărmanul, și, totodată, încă își mai păstra simțul umorului. Cu iz ironic, Domnia sa a mulțumit membrilor comisiei nou-create pentru viitorul lor aport, rugând conducerea să indice dintre aceștia

măcar câteva nume de deputați-experti concreți, care ar putea activa productiv, nu numai prin vorbe.

Și iarăși examinări, discuții interminabile, chiar dacă era vorba numai de niște concepții, principii ale autoadministrării locale. Dar ele nu erau dorite de către „ortodocși” din cauză că presupuneau lichidarea *de facto* a puterii sovietice, de care se mai agățau. Putere, care întruchipa un instrument perfid monopolist asupra tuturor puterilor - legislativă, executivă și juridică. Anume această putere se asemena cu dictatura, și nu proiectul nou, care prevedea lichidarea sovietelor și divizarea puterilor în stat.

Repet, propunerile înaintate presupuneau prioritatea organelor electivă prin alegerea lor liberă, directă și secretă de jos în sus (consilierii și primarii localităților, deputații Parlamentului, Președintele republicii). Aceasta oare să fi însemnat pentru unii dictatură (de care eram învinuiți), și nu democrație?! Bineînțeles, organele alese în mod democratic urmau să fie investite cu anumite împuterniciri, responsabilități ș. a. Se avea în vedere deci consolidarea puterii executive. Dar acestea-s deja detalii. Principiul era să înțelegem ce doream.

Mai consider și azi că „buba” era în altă parte. Fiindcă ceea ce am vorbit până acum constituiau lucruri clare, indispensabile proceselor de democratizare. Mai degrabă, unora nu le conveneau noțiunile noi: comună, primar, pretor, municipiu, județ, prefectură, prefect ș. a. Deși aceasta nu presupunea decât revenirea la noțiunile noastre istorice de care fuseserăm privați în mod abuziv. Principala mea nedumerire consta în faptul că în Rusia, bunăoară, deja se utilizau asemenea titulaturi ca „*măr*” (adică, primar), „*prefect*” ș. a. „Ai noștri” însă se împotriveau numai „*de atâta că așa era în România*”. Și asta în condițiile în care la reforma administrativ-teritorială și, respectiv, la noile denumiri și noțiuni avea să se ajungă peste mai mulți ani - în cadrul celei

de-a doua etape a perfecționării autoadministrării locale. Doar adoptarea concepției presupunea elaborarea unui întreg set de acte legislative pentru efectuarea reformei. (Era vorba de legile despre comună, sat, finanțele publice locale, contenciosul administrativ și multe altele, o parte dintre care au fost definitive abia de către Parlamentul ales în 1998. Același Parlament a creat cadrul legislativ și a efectuat reforma administrativ-teritorială prin crearea județelor, comunelor. Ce-i drept, comuniștii, veniți la putere în 2001, au lichidat acest sistem, readucând republica la aceleași raioane sovietice și compromițând, astfel, o bună parte din bazele autoadministrării locale).

Posibil că proiectul dat avea și cusururi. Departe de mine gândul că legea ar fi fost perfectă. Dar era necesar să facem primul pas, să dăm societății semnalul că noi dorim descentralizare și organe veritabile de conducere în fiecare localitate. Cu aceste argumente, în iunie 1991, s-a obținut revenirea la discuții. Eram presați și de nemulțumirile venite din teritorii. Ce-i drept, dacă e să fim sinceri, dl **M. Cotorobai** le vehicula cam exagerat, vârf la toate făcând cu teza cum că organele locale nu se mai supun celor centrale, acordându-le vot de neîncredere ș. a. Dar asta - pentru a fi mai convingător în promovarea proiectului în Parlament...

La 6 iunie 1991, când nicidecum nu se ajungea la consensul jinduit, am ieșit, încă o dată, la tribuna Parlamentului. Comportamentul deputaților devenea pentru mine insuportabil, de aceea am decis să le atrag repetat atenția la situația care se crease și să-i rog să pună umărul la ameliorarea ei.

În discursul improvizat am accentuat asupra lipsei (la moment) continuității administrării centrale în teritorii, a echilibrului între funcționarea organelor republicane și a celor locale (fapt ce conducea la blocarea reformelor promovate de către Parlament),

agravării situației economice, ofensivei corupției și criminalității. Oamenii își pierduseră încrederea că conducerea, inclusiv Parlamentul, mai putea schimba ceva. Organele centrale erau puse în situația de a-și menține numeroase funcții de tutelare, de gestionare economică și edilitare gospodărești de categorie locală, fără a reuși să satisfacă multiplele cerințe care apăreau la fața locului. În unele cazuri, se comiteau abuzuri de putere și alte fărâdelegi. La modul general, aveam de a face cu o criză gravă a puterii executive.

Totodată, continua încălcarea flagrantă a legilor de către sovietele locale din așa-zisele autonomii (susținute de forțele ostile din afara republicii). Instigările și apelurile de ignorare a legilor și hotărârilor Parlamentului privind funcționarea limbilor, suveranitatea, Drapelul de Stat (processe cu caracter de terorism psihologic) au fost completate cu subminări substanțiale de ordin economic. Bunăoară, sovietele orășenești și cele raionale din Transnistria s-au adresat băncii unionale „Agroprombank” cu rugămintea de a fonda la Tiraspol o bancă comercială regională (evident, cu scopul de a submina unitatea bugetară republicană). Sovietul orășenesc Bender a adoptat o hotărâre (5.04.1991) privind trecerea în subordonarea sa a tuturor organizațiilor, instituțiilor, întreprinderilor care, până la acel moment, se supuneau centralizat ministerelor și departamentelor republicane.

Și în raioanele din dreapta Nistrului se comiteau încălcări și nesupuneri, mai ales de ordin financiar. În multe cazuri nu erau virate sumele prevăzute la bugetul fondului social, din care cauză pensionarii nu-și primeau pensiile la timp (pretențiile și nemulțumirile, în acest context, erau, bineînțeles, îndreptate cu duiumul la adresa conducerii republicii).

Din moment ce parlamentarii întârziu cu adoptarea legilor despre perfecționarea puterii executive pe verticală, unele soviete

își creau propriul „cadru legislativ”. Cele din Tiraspol și din raionul Slobozia, bunăoară, au înregistrat regulamentele unificate ale colectivelor de muncă; sovietul raional Ci-mișlia a adoptat regulamentul provizoriu cu privire la alegerea președintelui sovietului sătesc de către toți locuitorii satului ș. a. Ce era să facă, bieții oameni, dacă Parlamentul „se scărpină la ceafă”?

M-am referit, încă o dată, la dublarea inutilă a activității prezidiilor și executivelor sovietelor locale. Insatisfacțiile cetățenilor față de atare „conducere” au provocat decomasarea sovietelor sătești, formându-se, astfel, 60 de soviete noi. Fenomenul dat era argumentat prin faptul că în satele care nu erau centre de reședință a sovietelor sătești nu se construiau școli, creșe și grădinițe de copii, drumuri, case de deservire socială ș. a. Se mai iscase și mișcarea de trecere a localităților dintr-un raion în altul.

O altă problemă arzătoare, periculoasă chiar, care apăruse la țară, o constituiau liti-giile funciare, ce țineau de restabilirea mo-șiilor în hotarele de odinioară ale satelor. Se cerea restituirea pământurilor transmise altor gospodării și revenirea la forma inițială (este cunoscut faptul că, pe parcursul a 40 de ani, în cadrul kolhozurilor și sovho-zurilor, au fost efectuate arbitrar o mulțime de transferări de suprafețe de la o gospo-dărie la alta). La momentul respectiv, circa 200 de gospodării din 36 de raioane aveau pretenții „teritoriale” față de alte gospo-dării. Aceste conflicte mocneau și puteau „ex-ploda” în orice moment. Organele locale de tip vechi erau neputincioase în fața pro-blemelor de acest gen.

Prezentând exemplele descrise, precum și altele asemănătoare, concretizând, încă o dată, chintesența proiectului de lege res-pectiv, fiind sigur că am reușit să-i conving pe deputați, i-am rugat să se pătrundă de simțul responsabilității față de situația de haos care se crease și să voteze Legea.

Încercarea de a vota proiectul s-a în-

treprins la începutul ședinței din 11 iunie 1991. Același eșec! A apărut un nou peri-col de împotmolire. Deputatul **A. Kono-plin** a încercat să-i dojenească pe cei ce propuneau o revotare nominală. Acestuia i-a replicat dl **M. Coșcodan**, care a făcut trimitere la unele ședințe ale Sovietului Suprem unional, când același A. Lukianov supunea votării repetate unele și aceleași proiecte, ori de câte ori trebuia - până când erau acceptate. Au urmat ieșirile nervoase (în sensul deplin al cuvântului, căci cât se mai putea suporta batjocura infinită?!) ale subsemnatului și ale Președintelui Parla-mentului, **A. Moșanu**. Ieșiri solidare, cu avertizări serioase. Am fost susținuți și de către Prim-ministrul **V. Muravschi**.

Abia după aceasta, prin vot secret, Le-gea cu privire la bazele generale de auto-administrare locală a fost adoptată în pri-ma lectură.

În procesul dezbaterilor pentru aproba-re în lectura a doua (9-10.07.1991), a apărut, iarăși, suspiciunea că legea ar camufla ceva (aproape mistic) care, mai apoi, ar permite ca celelalte legi (ce vor urma) ale blocului consacrat autoadministrării locale să fie în defavoarea democrației, adică să asigure instaurarea unei dictaturi. O altă temere se referea, cum am mai menționat, la reforma (împărțirea) administrativ-teritorială (crea-re județelor, care nu erau acceptate dintr-o naivitate - din cauza denumirii românești a noțiunii însăși). Apăreau momente, când părea că ne blocăm din nou. Câți nervi ne-a costat, bunăoară, ieșirea la microfon a deputatului **I. Mițul** (transnistrean de bună-credință, printre altele), care vorbea în numele clubului „Viața Satului”: „...Acum nu este momentul și nu suntem pregătiți pen-tru a adopta o asemenea lege fundamentală pentru dezvoltarea republicii... Este de-ajuns să lichidăm prezidiile în raioane, să întărim puterea executivă și să mergem înainte. Pen-tru că situația care este creată în republică - economică, social-politică - nu ne permite să

discutăm acest proiect. Rog să punem la vot (proponerea dată, n.n.)". O întorsătură cu totul nepotrivită, a cărei acceptare ne-ar fi readus aproape de poziția inițială.

Dar, și de data aceasta, a fost la nivelul convenit dl **M. Cotorobai**, care a ținut *cu brio* piept tuturor încercărilor de deviere de la discuțiile constructive și a concretizat convingător explicațiile pentru detaliile neclare din toate compartimentele Legii. La 10 iulie 1991, bazele autoadministrării locale au fost adoptate.

Prin descrierea pe larg a acestei „epopei”, în care am fost antrenat și m-am consumat din plin, am dorit să accentuez că nu toate victoriile le obțineam ușor; din contra, calea spre nou era destul de anevoioasă, fiindcă o mai barau toate vechiturile inutile din mentalitatea noastră dureros de comună. Pe de altă parte, mă și mândresc cu acel succes. Ulterior, pe parcursul anilor, au fost adoptate și alte acte legislative consacrate perfecționării administrației publice locale. Bazele însă le-am pus noi, cei dintâi.

În perioada imediat următoare, pentru realizarea legii a fost elaborat și legiferat așa-numitul „instrumentar” respectiv: hotărârea Parlamentului (din 10.07.1991) pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale”; hotărârea de Guvern (din 22.07.1991) de adoptare a Regulamentului provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale ale Republicii Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri administrativ-teritoriale) ș. a.

În baza legislației adoptate activa și executivul. Deja la 8 august 1991, am emis Decretul despre confirmarea în funcții a majorității președinților de comitete executive raionale și a primarilor de orașe; prin Decretul din 24 august 1991 am declarat ca fiind expirate împuternicirile președinților sovietelor raionale Comrat (S. Topal), Rîbnița (B. Palagniuk), Taraclia (G. Nechit) de deputați ai poporului și ai sovietelor orășe-

nești Bender (G. Pologov), Bălți (V. Morev), Rîbnița (N. Bogdanov), Tiraspol (I. Smirnov) (personaje bine cunoscute, nu-i așa?) și am încredințat, temporar, exercitarea puterii executive comitetelor executive respective, Guvernul urmând să prezinte candidaturile potrivite pentru funcția de președinți ai acestor soviete. Aceste și alte acțiuni făceau parte din efortul comun al Președinției și Guvernului pentru readucerea la normal a executării puterii pe verticală.

În calitate-mi de inițiator al perfecționării puterii executive, după adoptarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale, m-am angajat și în activitățile de rutină pentru **urgentarea transpunerii în viață a prevederilor sale**. Nu scăpam niciun prilej pentru a demonstra că ameliorarea situației poate fi obținută numai în cazul descentralizării puterii și sporirii responsabilității organelor locale. Una dintre aceste ocazii a constituit-o întrunirea președinților comitetelor executive cu membrii Guvernului, ea făcând parte din multiplele acțiuni de acest gen, care se convocabau regulat, începând cu primele zile ale lui august 1991, pentru examinarea problemelor economice și sociale (mai ales în contextul impactului negativ social al crizei economice). Pentru a se înțelege mai bine scopul acestor întruniri, dar și efortul încordat al momentului, prezint aici tezele de bază ale apelului pe care l-am adresat participanților la acel eveniment:

„Un rol important în stabilizarea situației revine organelor executive create pe principii noi.

Intrarea în vigoare a Legii „Cu privire la bazele autoadministrării locale” este primul pas spre formarea unor structuri democratice de gestionare administrativă, care vor servi drept instrument de lucru pentru constituirea statală a republicii, în promovarea unor acțiuni concrete de liberalizare a activității economice, sociale, culturale și spirituale.

Realizarea acestei legi va cuprinde o peri-

oadă de tranziție absolut necesară, alcătuită convențional din două etape. Prima etapă, în care deja am intrat, se caracterizează prin extinderea competenței unităților administrativ-teritoriale cu păstrarea actualelor diviziuni teritoriale și statute ale localităților. Dat fiind faptul că bugetul unităților administrativ-teritoriale pe anul curent a fost stabilit, formarea bugetelor locale în baza principiilor noi va fi posibilă abia după adoptarea Legii cu privire la autoadministrare în comună (oraș), a Legii cu privire la autoadministrare în județe (municipii) și a Legii cu privire la organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova.

Putem noi oare aștepta până la adoptarea întregului pachet de legi, după cum susțin unii?

Acțiunile necoordonate ale organelor locale ale puterii și autorităților centrale, necesitatea de a consolida puterea executivă locală, pentru a depăși dezastrul economic, social și politic, stringența lărgirii atribuțiilor structurilor executive ne obligă să procedăm de urgență la aplicarea principiilor generale ale Legii „Cu privire la bazele autoadministrării locale” în cadrul structurilor existente.

Noi înțelegem perfect că organele locale funcționează în condiții foarte grele, că anume ele se află zilnic față în față cu nevoile cetățenilor. Iată de ce nu mai poate fi tolerată pasivitatea, cu atât mai mult activitatea unor organe locale ce contravine intereselor generale ale republicii. Este adevărat, în cadrul vechilor structuri, executivele ca organe de stat nu mai corespund noilor cerințe privind influențarea lor cât de cât substanțială asupra proceselor social-economice locale. Ele nu mai pot funcționa eficient conform legilor vechi, nu-și pot exercita atribuțiile cu care au fost investite în baza legilor deja adoptate (dreptul la proprietate, formarea întreprinderilor municipale, activitatea de antreprenor și altele), întrucât ele însele nu au un alt statut juridic de administrație locală.

Aceasta fiind starea de lucruri, e lesne de înțeles cât de importantă este reforma autoadministrării locale și, în special, consolidarea puterii executive pe teren, în cadrul teritoriului concret.

De aceea, în conformitate cu Hotărârea Parlamentului, din 10 iulie, pentru aplicarea Legii „Cu privire la bazele autoadministrării locale”, în cadrul primei etape de tranziție în republică se instituie subordonarea unică a organelor autoadministrării locale în structura puterii executive. În fruntea lor se va afla o singură persoană oficială, responsabilă de administrarea de stat în teritoriul de subordine - președintele comitetului executiv al raionului și, respectiv, primarii orașelor și satelor, investiți cu noi împuterniciri.

Parțial, se va introduce noua terminologie juridică privind statutul organelor locale. Consiliile (fostele Soviete de deputați ai poporului) devin organe executive prin menirea lor. Comitetele executive se păstrează la nivel de raioane și orașe de categorie republicană. În celelalte localități - sate și orașe - comitetele executive se dizolvă, iar consiliile activează în continuare conform noii Legi.

Hotărârea Parlamentului din 10 iulie curent, Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale ale Republicii Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri administrativ-teritoriale) și Legea „Cu privire la bazele autoadministrării locale” au fost publicate și expediate comitetelor executive raionale și orășenești. Ele urmează să fie executate și de către toți primarii.

Aceste acte permit deja o anumită libertate în activitatea organelor locale. În regulamente sunt stabilite, în conformitate cu legea în vigoare, atribuțiile, îndatoririle și drepturile fiecărui organ local, ale fiecărei persoane responsabile.

În aceste condiții, munca noastră reclamă multă inițiativă, energie, responsabilitate. La concret, este vorba de acțiuni ab-

solut noi: crearea întreprinderilor mici, grija pentru prevenirea șomajului, susținerea efectivă a fermierilor, arendașilor, gospodăriilor țărănești, inventarierea pământurilor, stimularea întreprinderilor necesare gospodăriei locale, soluționarea problemelor ecologice, cooperarea resurselor pentru realizarea obiectivelor social-economice de interes local, gestiunea resurselor locale, activitatea economică externă, protecția intereselor consumatorilor, susținerea capacității de cumpărare a populației, garantarea drepturilor cetățenilor în cel mai larg sens al cuvântului etc.

Etapa a doua va fi, probabil, mai scurtă. Depinde de decizia Parlamentului asupra definitivării reformei întregului sistem de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Cu alte cuvinte, aceasta înseamnă formarea județelor. Ar fi naiv să credem că fiecare raion va fi transformat în județ. E clar că 40 de județe nu pot fi. Nicio țară, chiar de 10-30 de ori mai mare, nu-și poate permite un asemenea lux. Județul este o diviziune administrativă geografic optimă, suficient de mare ca să fie dotat în modul corespunzător din punct de vedere economic și tehnic, să dispună de resursele naturale și umane necesare pentru asigurarea activității economice în funcție de specificul regional. Împărțirea teritoriului în județe este o chestiune care necesită o fundamentare temeinică sub toate aspectele. La 1 noiembrie, Guvernul va prezenta problema spre examinare Parlamentului.

Deci județele devin o realitate. Legea despre funcționarea organelor județene o vom elabora împreună cu dumneavoastră. Evident, viitorul județ va avea nevoie de funcționari competenți cu atribuții funcționale și profesionale noi. Instituirea județelor va necesita și ea o perioadă de tranziție. Ele, la rândul lor, vor avea dreptul de a forma diverse circumscripții teritoriale. Deci nu există pericolul de a rămâne fără lucru în aparatul de stat. Reducerea personalului nu este

un scop în sine. Dimpotrivă, o administrație competentă și eficientă este de neconceput fără asemenea specialiști.

Toate comitetele executive vor trebui să se încadreze în activitatea de realizare a atribuțiilor ce le revin acum, acordând, totodată, o atenție deosebită primăriilor comunelor și orașelor din subordine.

Noi tindem spre democrație, spre un stat bazat pe drept și nu ne sperie faptul că în eforturile noastre ne ciocnim și cu împotrivirea forțelor conservatoare, uneori chiar reacționare. Adevărul e că în vremurile zbuciumate pe care le trăim nu putem înainta spre izbândă decât prin perpetuă și profundă înnoire, prin redescoperirea, regenerarea acelor mecanisme firești și viabile, care astăzi asigură prosperarea statelor civilizate”.

Aceste și alte indicații magistrale ale reformei puterii executive erau în permanență la controlul Guvernului și al aparatului prezidențial.

P.S. Ulterior, la perfecționarea bazelor autoadministrării locale (după cum se și cuvenea, deoarece acest proces este unul continuu) au revenit Parlamentele alese în anii 1994 [prin adoptarea legilor: privind administrația publică locală din 7 decembrie 1994; privind statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), din 19 mai 1995; privind statutul municipiului Chișinău, din 19 aprilie 1995] și 1998 (prin promovarea reformei administrativ-teritoriale și revenirea la sistemul de județe; adoptarea legilor despre finanțele publice locale, despre contenciosul administrativ ș. a., acte la care vom reveni în mod special). Cu atât mai mare le este, acum, satisfacția primilor deputați-democrați care au creat precedentul favorabil îmbunătățirii legislației respective.

Mircea Snegur, Labirintul destinului.

Memorii, vol. 2, 2008, pp. 120-131.

Primăria municipiului Chișinău: botez prezidențial

Odată cu democratizarea societății, o parte dintre cetățeni au perceput libertatea într-un mod eronat, aceasta manifestându-se și prin eschivarea de la participarea activă la viața publică. Mă refer aici, mai ales, la fenomenul absenteismului la urnele de vot pentru constituirea organelor eligibile. Fenomenul se manifesta, mai cu seamă, în capitala Chișinău, unde, din această cauză, au fost declarate nevalabile alegerile locale (și în primul, și în cel de-al doilea tur de scrutin). Era greu de stabilit prin ce se explica acea pasivitate - prin lipsa de interes față de alegeri ca atare sau prin nemulțumiri față de activitatea Primăriei? În orice caz, primarul S. Urechean, numit prin decret, întreaga componență a primăriei aveau susținere deplină din partea subsemnatului. Problemele municipiului erau în permanență la control, pe marginea lor se discuta la numeroase întâlniri cu conducerea de aici în cadrul vizitelor de lucru la primărie, la întreprinderi, instituții și organizații cu sedii în raza orașului și a suburbiilor sale. Bineînțeles, se schițau și măsuri de soluționare a problemelor existente.

Oricum, am fost pus în fața faptului: alegerile locale în municipiul Chișinău n-au avut loc. Iată de ce, conform legislației, la 10 mai 1995, am **numit primarul** (pentru a doua oară) **și întreaga componență a primăriei prin Decret**. În aceeași zi le-am înmănat respectivilor legitimațiile corespunzătoare.

În cadrul discursului rostit cu acest prilej, i-am felicitat pe cei numiți, estimând, totodată, că procedura dată trebuie să-i pună pe gânduri pe cei care au intrat în posesia legitimațiilor prin Decret prezidențial. În scopul de a evita pe viitor asemenea situații, i-am îndemnat pe membrii Primăriei să aibă mereu în

vizor problemele de ordin vital pentru locuitorii capitalei.

CONFIRMAREA PUTERII LOCALE.

În contextul aceluiași prerogative referitoare la administrația publică locală, la 11 mai 1995 am **confirmat** în funcție **(prin Decret) președinții comitetelor executive raionale și primarul municipiului Bălți**, iar la 12 mai 1995 le-am înmănat legitimațiile.

Discursul rostit cu acest prilej conținea și următoarele teze: „Fiind organizate pe bază de pluripartidism, primele alegeri locale, care au avut loc în conformitate cu noua Constituție și la care au asistat observatori străini, au demonstrat că transformările democratice din societatea noastră au căpătat în mod incontestabil un caracter ireversibil...

... Dumneavoastră veți activa în condiții noi. Pluripartidismul se manifestă nu numai în viața noastră politică, în lupta pentru putere din timpul campaniei electorale. Formațiunile social-politice sunt prezente în teritoriu prin intermediul primăriilor și consilierilor aleși în organele administrației publice din sate, comune și orașe. Aceste circumstanțe noi pun în fața conducătorilor organelor administrației publice locale noi sarcini. Pentru a crea în cadrul consiliilor condițiile necesare de lucru și atmosfera creatoare adecvată, pentru a afirma spiritul, competența și respectul reciproc, pentru a depăși tendințele de confruntare dintre diferite partide și pentru a canaliza energia oamenilor pe un făgaș creator, președinții comitetelor executive raionale și primarii municipiilor trebuie să dea dovadă de o vastă cultură în general, iar de cultură politică - în mod special...

Angajându-vă în procesul de realizare practică a programului Guvernului în teritoriu și asigurând concomitent respectarea legislației în vigoare, sunteți responsabili,

în primul rând, de respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor consfințite în Constituția Republicii Moldova, de executarea întocmai a legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui republicii, hotărârilor și dispozițiilor de Guvern, celorlalte acte normative...”

În felul acesta, binevoitor, ne îndemnam unii pe alții să muncim pentru consolidarea tânărului stat moldovenesc, să răspundem prin devotament poporului care ne încredința conducerea la diferite niveluri.

Aceștia erau președinții executivelor și primarii cu care am conlucrat până la sfârșitul mandatului meu prezidențial. În timpul campaniei electorale prezidențiale din anul 1996 am insistat să am întâlniri cu cei care constituiau administrațiile din teritorii (conducătorii raioanelor, orașelor, gospodăriilor agricole, întreprinderilor industriale, altor organizații și instituții), cu scopul de a le mulțumi pentru înțelegere și susținere (deși, printre cei prezenți, erau și susținători ai rivalilor mei electorali). Așa s-a întâmplat că acele întâlniri au fost și unele de rămas-bun. Cu atât mai mare îmi este satisfacția pentru faptul că le-am convocat.

REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE - SUB CONTROL. Șirul acțiunilor dedicate perfecționării organizatorice a administrației publice locale a fost completat de **seminarul republican „Reforma administrării publice - operă a întregii națiuni”**, desfășurat, pe 6 iulie 1995, la Academia de Studii în Domeniul Administrației Publice (creată la 21 mai 1993, prin Decret prezidențial). Fiind inițiatorul organizării acestui seminar, am ținut să le vorbesc participanților la el, mai ales, despre problemele acumulate la momentul respectiv, evidențiind și anumite soluții pentru depășirea lor.

Pornind de la axioma că realizarea

obiectivelor strategice ale societății este imposibilă fără buna organizare a activității organelor administrației publice de diferite niveluri, am insistat asupra asigurării cadrului juridic ajustat permanent la condițiile specifice ale republicii în perioade de tranziție. Totodată, se impunea afirmarea principiilor unice de activitate a personalului: profesionalismul, competența, cultura politică și comportamentul ireproșabil.

Noul cadru juridic trebuia să aibă la bază conceptul reformei administrației publice care, la rândul-i, urma să constituie un compartiment al strategiei globale a reformelor democratice și economice din țară. Bineînțeles, realizarea acestui deziderat necesita eforturi considerabile.

Priorități constante ale statului deveneau formarea, perfecționarea, protecția juridică, socială, salarizarea, inamovibilitatea funcționarilor publici, înaltele exigențe înaintate față de ei prin evaluarea și testarea atât a aptitudinilor, eforturilor depuse, cât și a rezultatelor obținute. Toate acestea constituiau garanția sporirii permanente a nivelului de pregătire a personalului organelor administrației publice. Este de la sine înțeles că nu am putut să nu nuanțez rolul Academiei-gazdă, în contextul dat.

Totodată, am atras atenția celor prezenți asupra cazurilor de ignorare a legilor deja adoptate vizând delimitarea atribuțiilor, competențelor și responsabilităților organelor administrației locale. Această remarcă se referea, mai ales, la instituțiile ierarhic superioare. Nu mai putea fi tolerată situația în care unele organe centrale ale puterii de stat tuteau, dirijau, controlau excesiv, instruiuau și dădăceau personalul administrațiilor locale.

Mai mult ca atât, se evidențiau tot mai clar tendințe (la diferite niveluri în unele organe de stat și locale) de neglijare

chiar și a normelor constituționale: principiile activității economice bazate pe proprietate privată și proprietate publică antrenate în concurență liberă; protecția concurenței loiale; crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție. Rădăcinile acelor tendințe se încuibaseră temeinic în mentalitatea responsabililor și nu permiteau debarasarea de stereotipurile de organizare a muncii și administrare moștenită de la vechiul sistem.

O atare situație nu putea fi tolerată. Lichidarea lacunelor depindea, în primul rând, de punerea la punct a unui sistem bine gândit de informare, perfecționare, reciclare și stagiere a personalului din executivile raionale, municipale și cele locale în raport cu experiența organelor similare din țările europene. Cu atât mai mult că, odată cu admiterea țării noastre în Consiliul Europei, ne revenea obligațiunea ajustării legislației în domeniu la cea a statelor cu democrații avansate. Realizarea acestei sarcini a fost pusă pe seama Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice (ulterior, Academia s-a achitat cu brio, astfel încât sistemul elaborat aici funcționează până în prezent).

O altă prioritate consta în realizarea descentralizării funcțiilor în teritoriu concomitent cu reformele democratice și economice la nivel național. Urma deci elaborarea unui alt concept - cel al reformei administrației. Punctul de orientare îl constituia aceeași experiență a țărilor europene. Nu era vorba de o copiere oarbă a modelelor respective, ci de o studiere profundă a acestora și preluarea elementelor avansate care se pretau condițiilor noastre concrete.

Elaborarea cadrului juridic al administrației publice compatibil cu cel existent în țările membre ale Consiliului Europei ne deschidea perspectiva reală de a be-

neficia de programele paneuropene de cooperare, orientate spre dezvoltarea social-economică a municipiilor, raioanelor și comunelor. Aceasta, de fapt, constituia elementul de bază al integrării în Europa (realizarea sarcinilor menționate a contribuit la reprezentarea Republicii Moldova în Camera Autorităților Locale și Camera Autorităților Regionale ale Consiliului Europei, la aderarea la Congresul Autorităților Locale și Regionale).

Mă neliniștea și imperfecțiunea Legii despre alegerile locale. În urma scrutinului din aprilie-mai al anului de referință (1995), 92 de primari ai comunelor, sator și orașelor au fost numiți (confirmați) prin Decret prezidențial. Ce fel de stat democratic bazat pe drept construim noi, dacă 10 la sută dintre primari erau numiți, și nu aleși? Bineînțeles, odată cu perfecționarea legislației (pe care am inițiat-o), urma să demolăm și perceperea încă eronată (atât de către funcționari, cât și de către populație) a esenței principiilor democratice în cazul competiției libere și corecte a ideilor și soluțiilor în diverse domenii de activitate. Pentru aceasta, exigențele privind nivelul de pregătire a funcționarilor publici trebuiau să înglobeze și criteriul nivelului de cunoaștere a democrației tradiționale, dar și cultura politică.

La modul general, reforma administrației publice urma s-o transforme într-o rețea de instituții care să nu domine și să țină sub control populația, compartimentele sociale, ci, dimpotrivă, să le ofere servicii de care aveau (și au) nevoie zilnic.

Departa de mine gândul că toate cele preconizate s-au realizat ulterior sută la sută. Dar faptul că progresele înregistrate la acest capitol se datorează și imboldurilor de atunci nu-l poate contesta nimeni.

Mircea Snegur, *Labirintul destinului. Memorii*, vol. 6, 2008, pp. 203-208.

Perfecționarea administrației publice locale

Concomitent cu reforma administrativ-teritorială, Parlamentul '98 a adoptat și **Legea privind administrația publică locală** (6.11.1998). Ea stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale, care au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale.

Autorități ale administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii), sunt **consiliile locale**, ca autorități deliberative, și **primarii**, ca autorități executive. Activitatea consiliilor locale este coordonată de către **consiliile raionale**. Raporturile dintre autoritățile publice raionale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă bugetele unităților administrativ-teritoriale, făcând-o în condițiile legii privind finanțele publice locale și a altor acte legislative.

Autoritățile administrației publice locale au fost înzestrate cu **vaste competențe**, dintre care reținem: dezvoltarea social-economică a teritoriului; construirea și întreținerea, în limitele localităților, a drumurilor, străzilor, podurilor locale, precum și asigurarea desfășurării circulației rutiere; construcția și exploatarea sistemelor de asigurare cu apă, de canalizare, de purificare a apei, salubritatea localităților, depozitarea

și utilizarea deșeurilor menajere; dezvoltarea transportului public local; asigurarea igienei publice; acordarea asistenței sociale și protecția socială a populației; construcția de locuințe și exploatarea spațiului locativ; asigurarea procesului de învățământ, a condițiilor pentru dezvoltarea culturii pe toate dimensiunile; dezvoltarea culturii fizice și sportului; activitățile de tineret la nivel local și susținerea tinerelor familii; apărarea drepturilor mamei și copilului; protecția mediului etc., etc.

Realizarea dezideratelor ce țin de competențe sunt posibile doar în baza unei activități eficiente și coordonate a: consiliilor locale (comunale, orașenești, municipale), primarilor și primăriilor, consiliilor raionale și comitetelor executive raionale. Principiile de formare a acestora și de organizare a activității lor sunt stipulate detaliat în **Legea privind administrația publică locală**, prin adoptarea căreia Parlamentul a adus puterea mai aproape de oameni și nevoile lor.

Pentru înlesnirea implementării acestei Legi importante, ulterior, au fost adoptate și alte acte normative: **Legea privind aprobarea Regulamentului-cadru privind funcționarea consiliilor locale și județene** (29.07.1999), **Legea privind reșalonarea și anularea datoriilor autorităților publice locale la împrumuturile primite de la Ministerul Finanțelor în anii 1994-1998** etc.

Mircea Snegur, Labirintul destinului. Memorii, vol. 7 (în curs de apariție).

Administrarea publică: teorie și practică



Percepția clasei de mijloc în unitățile administrativ-teritoriale ale raionului Strășeni

Perception of the middle class in the administrative-territorial units of Strasen district

CZU 316.343.654:352(478)

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie,
cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article summarizes the results of the activity of three focus groups carried out in the territorial-administrative units. The opinions of the population are studied in terms of the perception of the current state of the middle class in the territorial-administrative localities of Strasen district and the solutions for its development are found. Results have been obtained regarding the social structure of the communities, revealing the level of well-being and the occupational characteristics of the respondents. Developing a set of solutions for raising the standard of living of the population and supporting the middle class became possible.

Keywords: social classes, middle class, territorial-administrative unit, Strasen district, Strasen city, Cojusna village, Capriana village.

REZUMAT

În articol sunt sintetizate rezultatele a trei focus-grupuri, realizate în unitățile administrativ-teritoriale. Opiniile populației sunt studiate prin prisma percepției stării actuale în care se află clasa medie din localitățile administrativ-teritoriale din raionul Strășeni și găsirea unor soluții pentru dezvoltarea acesteia. Au fost obținute rezultate privind structura socială a comunităților, relevarea nivelului de bunăstare și caracteristicile ocupaționale ale respondenților, elaborarea unui set de soluții pentru ridicarea nivelului de trai al populației și susținerea clasei de mijloc.

Cuvinte-cheie: clase sociale, clasă de mijloc, unitate administrativ-teritorială, raionul Strășeni, orașul Strășeni, satul Cojușna, satul Căpriana.

Metodologia cercetării. Studiul sociologic empiric este parte componentă a proiectului instituțional de cercetări fundamentale 15.817.06.13F *Constituirea clasei mijlocii în condițiile transformării societății*

și asocierii Republicii Moldova la Uniunea Europeană (2015-2018), ce se desfășoară în cadrul Centrului Sociologie și Psihologie Socială, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Academia de Științe a Moldovei.

Scopul cercetării constă în studierea percepției privind starea actuală în care se află clasa medie din localitățile administrativ-teritoriale din raionul Strășeni și găsirea unor soluții pentru dezvoltarea acesteia.

Obiectivele studiului rezidă în studierea percepției privind structura socială a comunității, studierea caracteristicilor localității din care fac parte participanții la focus-grup; relevarea nivelului de bunăstare și al caracteristicilor ocupaționale ale respondenților; elaborarea unui set de soluții pentru ridicarea nivelului de trai al populației și susținerea clasei de mijloc.

Aplicarea focus-grupului permite de a ajunge la o viziune de grup pe cât e posibil. În cadrul discuțiilor am înregistrat viziuni majoritare și minoritare, acestea conducându-ne spre unele concluzii. Nu există opinii corecte sau opinii greșite. Este important că au fost înregistrate toate opiniile respondenților despre subiectele abordate în discuție.

Perioada realizării focus-grupurilor: iunie-iulie 2017. Focus-grupurile au fost moderate de către autorul articolului.

Eșantionul cercetării se compune din trei focus-grupuri, dintre care unul în mediul urban și două în mediul rural. Numărul participanților a variat de la 8 la 15 persoane. Durata realizării focus-grupurilor a fost de 1,5-2 ore. Grupurile investigate au

fost în același timp omogene și eterogene. Omogenitatea s-a exteriorizat prin faptul că membrii grupului erau din aceeași comunitate, iar eterogenitatea - prin faptul că participanții sunt suficient de diferiți pentru a avea o diversitate de opinii și a menține o bună dinamică de grup (Tabelul 1).

Unitatea administrativ-teritorială Strășeni. Raionul Strășeni este situat în partea de centru a republicii, așezat la 23 km de capitala țării, or. Chișinău. Suprafața totală a acestuia constituie 729 km². Populația raionului Strășeni este de 92,4 mii locuitori, dintre care: populația urbană – 22,2 mii și populația rurală – 70,2 mii. Raionul Strășeni are în total 39 de localități, inclusiv orașele Strășeni și Bucovăț, și 37 de sate. În structura administrativ-teritorială sunt incluse 27 de primării [1].

Ramurile principale ale economiei raionului sunt agricultura și industria prelucrătoare. În raion sunt înregistrați în total 980 de agenți economici.

În raionul Strășeni activează 30 de instituții de învățământ preuniversitar, inclusiv: gimnazii – 17, licee – 11, un centru de creație al copiilor, o școală sportivă. Există un spital cu fondul general de 182 de paturi, cu 55 de medici și 120 de asistenți medicali, un centru stomatologic raional, 10 instituții medico-sanitare publice centre de sănătate autonome, 18 oficii ale medicilor de familie, 9

Tabelul 1. Eșantionul realizării focus-grupurilor.

Denumirea și tipul localității	Tip focus-grup	Eșantion
Strășeni urban/oraș	focus-grup - persoane cu nivel mediu sau superior de educație, angajați în câmpul muncii, statut profesional înalt	9 persoane
Satul Cojușna rural/sat mare	focus-grup - persoane cu nivel mediu sau superior de educație, angajați în câmpul muncii, statut profesional înalt	8 persoane
Satul Căpriana rural/sat mic	focus-grup - persoane care au lucrat sau lucrează peste hotare	15 persoane

oficii de sănătate, 45 medici de familie, 132 asistenți medicali. Funcționează 74 instituții de cultură, dintre care: - case de cultură – 34, școli de artă – 2, muzee – 3, biblioteci publice – 35[1].

Satul Cojușna are suprafața totală de 2995 ha, dintre care intravilan 482 ha, și o populație de circa 7068 locuitori. Pe teritoriul satului sunt amplasate 2447 de case particulare și 232 apartamente în blocuri colective. Densitatea locuitorilor este de 236 loc/km². Aria totală a pământurilor, subordonate satului Cojușna, constituie 2995 ha, inclusiv intravilanul 482 ha [2].

Alimentarea cu apă a satului Cojușna se efectuează din sondele de apă arteziene și fântâni-mine. În prezent, sonda arteziană de apă pentru alimentarea sectorului locativ nu funcționează din cauza uzării apeductului. În așa fel, majoritatea populației localității utilizează apă din fântânile-mine din sat (269 fântâni). În prezent, satul Cojușna dispune de o rețea centralizată de canalizare menajeră neramificată cu o uzură sporită ce nu satisface necesitățile comunității, deservind doar circa 12-15% din gospodării [2].

Puncte forte ale localității Cojușna sunt: așezarea geografică favorabilă - centrul republicii (15 km de la capitală); amplasarea localității în apropierea stației de cale ferată, de traseul auto de nivel republican; preponderent populație tânără în localitate; infrastructură dezvoltată (existența și activitatea bună, pe teritoriul localității, a instituțiilor de învățământ preuniversitar, a instituțiilor sanitare și de cultură); relieful, clima și calitatea solului favorizează dezvoltarea agriculturii; potențial de dezvoltare a industriei prelucrătoare a fructelor, legumelor, strugurilor; potențial turistic, favorizat de relief specific, peisaje pitorești, monumente istorice și religioase. Punctele slabe ale localității: infrastructura rutieră insuficient de dezvoltată (majoritatea străzilor și strădelor sunt deteriorate); rețele de utilități slab dezvoltate (sistemul de canalizare și

apeductul deteriorate, lipsa unui poligon modern de depozitare a deșeurilor); capacitatea redusă de prelucrare a terenurilor agricole (atitudine indiferentă a tinerilor față de agricultură); lipsa fondurilor financiare ale administrației publice locale; lipsa investițiilor și a investitorilor; migrația forței de muncă active în localitățile urbane; informarea insuficientă a populației privind valorile europene; indiferența populației față de oportunitățile de dezvoltare locală [2].

Satul Căpriana are un număr de 2622 de locuitori. Numărul gospodăriilor casnice este de 996, inclusiv 31 gospodării cu mulți copii (3 și mai mulți copii în vârstă de până la 18 ani). Suprafața totală a terenurilor agricole este de 1645 ha. Dispune de un număr total de cinci clădiri publice cu o suprafață totală de 5209 m². Numărul de unități comerciale este de 12, cu o suprafață ocupată de 1200 m². Numărul de rute regulate, ce fac legătura dintre localitate și centrul raional, este de 10 unități [3]. Nu dispune de acces la serviciile educaționale preșcolare și medicale.

Structura societății. Structura societății este percepută în aspect comparativ. La nivel de republică este înțeleasă din perspectiva claselor sociale: jos, mijloc și sus. Majoritatea opiniilor exprimate constată că există două extremități ale piramidei structurii sociale: cei bogați și cei săraci. Partea de mijloc este nesemnificativă și în proces continuu de diminuare.

Clasa de jos este identificată preponderent ca fiind compusă din persoane cu nivel de școlarizare inferior, făcând parte din categoriile social-vulnerabile (bolnavi, bătrâni, familii cu mulți copii); oameni care nu au posibilități de realizare, nu au scopuri în viață, nu pot, nu vor, care așteaptă ca cineva să le dea, care degradează. Este categoria socială care ia, dar nu oferă nimic înapoi societății.

Clasa de mijloc este percepută drept cea care duce toată povara societății. Opinii-

le s-au divizat: de la lipsa totală a clasei de mijloc la prezența perceptibilă a acesteia în societate. Cu venituri modeste, situată între cei săraci și bogați, ea suportă povara impozitelor fiscale și achită asigurarea socială pentru partea majoritară a clasei de jos.

Clasa de sus, deși numeric restrânsă, reprezintă oamenii ce pot să-și transforme gândurile în realitate și pot să le ofere copiilor lor o viață lipsită de nevoi.

Identificarea structurii sociale, la nivelul comunităților din care fac parte respondenții, conturează opiniile acestora în funcție de tipologia localității. Structura socială a orașului Strășeni este identificată ca fiind compusă din 60% clasa de jos, 30% - clasa de mijloc și 10 % - clasa de sus. Cojușna acumulează evaluarea de 65% clasa de jos, 25% - clasa de mijloc și 10 % - clasa de sus. Căpriana, la rândul său, se ierarhizează în felul următor: 70% - clasa de jos, 30% - clasa de mijloc și 10 % - clasa de sus.

Autopoziționarea propriilor familii în funcție de clasele sociale, pe o scală de la 1 la 10, unde 1 este indicatorul minimal, iar 10 maximal, identifică tendința focus-grupului din orașul Strășeni de a se plasa după criteriul nivel de studii - la 8-9, iar după nivelul de salarizare - 2-3. Focus-grupul din satul Cojușna relevă poziționarea familiilor tinere la scala 4, iar a celor cu o durată mai îndelungată - la 5-6. Caracteristic pentru focus-grupul din satul Căpriana este că se autopoziționează în jur de jumătate la scala 5-6, cu tendința spre micșorare, iar familiile cu copii mici sau cu dizabilități - la 2-3.

Criteriile de identificare a clasei de mijloc sunt identice pentru structura societății moldovenești. Însă variază în funcție de așezarea geografică, situația economică, gradul de dezvoltare a infrastructurii, gestionarea bunurilor, capacitatea managerială a autorităților publice. Se profilează corelația: cu cât localitatea este mai aproape de centrul urban, cu atât se constată o

percepție mai înaltă a ponderii clasei de mijloc. În aspect comparat, clasa de mijloc din orașul Strășeni este mult mai numeroasă decât în alte localități, deși respondenții și-au exprimat îndoielile privind criteriile de evaluare obiectivă ca rezultat al lipsei de informare referitoare la acest aspect. Comparând ponderea clasei medii cu alte localități, participanții din cadrul focus-grupului din satul Cojușna au apreciat-o categoric mai mare. Multe gospodării au câte 2-3 automobile, acestea fiind mai curând o necesitate, decât un lux. În ceea ce privește estimările participanților la focus-grupul din satul Căpriana, aceștia au afirmat că depinde de localitate. Cu cât satul este mai aproape de oraș, cu atât ponderea clasei medii este mai mare. Cu cât satul este mai departe de oraș și infrastructura mai slab dezvoltată, cu atât numărul reprezentanților clasei de mijloc este mai mic. În comparație cu Cojușna este mai mic, cu Pânășești – cam la fel, cu Codreanca sau Ciobanca – este mai bine. Clasa medie, preponderent o constituie cei care au muncit peste hotare și au revenit în sat sau au un membru de familie care continuă să muncească în altă țară.

În viziunea participanților la focus-grupul din Strășeni, criteriile ce permit unei persoane din Republica Moldova să facă parte din clasa de mijloc sunt: studii, loc de muncă stabil sau afacere proprie, salariu, cel puțin, mediu pe republică, odihnă o dată sau de două ori pe an, casă și cele necesare pentru familie. La acest item de evaluare, rezultatele focus-grupului din satul Cojușna scot în evidență asemenea criterii, precum: tendința persoanei de a-și propune spre realizare un scop real, sănătate, studii, capacitatea de a se orienta în situații concrete. Discuția din Căpriana relevă în acest sens: posesia unui salariu decent, pentru a nu mai fi nevoit să plece peste hotare, infrastructura satului dezvoltată, condiții pentru educarea copiilor.

Participanții la cele trei focus-grupuri percep clasa mijlocie în proces de descreștere. Clasa medie este liantul între clasa de jos și de sus. Acest strat social intermediar este orientat spre plecarea peste hotare, nefiind motivat să rămână în țară din cauza salariilor mici. Statul este în incapacitate de a asigura locuri de muncă, salarii, infrastructură, calitatea educației, condiții echitabile de promovare în funcții. Zilnic, mai mult de 100 de persoane părăsesc Republica Moldova, pleacă familii întregi, oameni tineri și sănătoși, apți de muncă. Amploarea pe care a luat-o procesul de emigrare masivă a clasei de mijloc este explicabilă și prin sfidarea demnității umane de către structurile de stat.

Respondenții tuturor celor trei focus-grupuri și-au exprimat unanimitatea referitor la faptul că Republica Moldova are nevoie de o clasă de mijloc stabilă. Atunci când oamenii beneficiază de aceleași posibilități, condiții de trai, nivel de dezvoltare, mediu intelectual și cultural, ei încep să se perceapă mai sigur în mediul social. O societate sănătoasă se bazează pe clasa de mijloc. Nicio orânduire socială nu se poate dezvolta fără clasa de mijloc. Este clasa socială, care reprezintă puterea statului. Este clasa socială, care achită impozitele și pe care se menține statul.

Comunitate. Au fost estimate gradele de solidaritate și de activism ale grupurilor sociale din comunitățile investigate pe o scală de la 1 (minimal) la 5 (maximal).

În orașul Strășeni, nivelul de solidaritate a acumulat 2,5, caracterizându-se prin scădere, ca rezultat al adâncirii fenomenului de concurență, invidie, tendinței de acumulare materială. Se constată mult mai multă dezbinare între cetățeni, întâi de toate, ca rezultat al coloraturii politice. Oamenii sunt mai mult egoiști, decât solidari. Explicația fiind în natura umană. Totodată, solidaritatea este percepută drept o problemă deosebit de acută în so-

cietate. Ridicarea nivelului de solidaritate se conștientizează ca un proces, care ar conduce spre conlucrarea cetățenilor, ar soluționa multiple probleme comunitare.

Activismul, la modul general, este apreciat cu 2, iar ceea ce ține de activismul în așa-numitele grupuri „de cumătrism”, se ridică la 3. Nivelul de activism este mai înalt acolo unde sunt tineri, însă drept rezultat al faptului că tinerii pleacă la muncă peste hotare, reiese că nivelul activismului scade la nivel de țară, fără a mai vorbi de regiunile rurale. Activismul social se manifestă periodic, în funcție de situația din țară. Sunt perioade când oamenii sunt foarte activi, își manifestă dorința de schimbare. Dar sunt și perioade când activismul nu se manifestă.

Solidaritatea comunității Cojușna este apreciată la 2, iar activismul - la 1-2.

S-a pierdut interesul pentru lucrurile făcute în comun. Poate este de vină goana după agonisire... Oamenii care au plecat, au văzut lucruri frumoase. Au revenit înapoi, au găsit aceleași ruine de la care au plecat. Ce a mai fost bun, pe acestea au pus mâna cei de la putere. Au privatizat. Satul s-a ales cu drumuri, clădiri degradate. Oamenii, când au revenit de peste hotare, au început a se izola pe grupuri: prieteni, companii, cumetri, fini, nași. Când apare necesitatea de a organiza o activitate în sat, aici este problema. E foarte greu să aduni comunitatea, să organizezi ceva la nivel de sat. Oamenii vor condiții decente: wc reparate, terenuri publice îngrijite. Oamenii nu mai vor să revină la condițiile vechi, de cândva. Cei care veneau la activitățile din centrul satului au îmbătrânit. Nu-i mai scoți din casă. Dar tineretul vrea alte condiții. Alte interese au. Își doresc cu totul altceva. Oamenii nu mai cred în nimic, au pierdut interesul. Nu mai văd valori.

Focus-grup, catul Cojușna

Cea mai înaltă evaluare a solidarității și activismului membrilor comunității a fost constatată în satul Căpriană. Solidaritatea a fost apreciată la scala maximală de 4-5. Oamenii, în fond, sunt solidari. Depinde de cei care conduc satul, în ce măsură pot vorbi, convinge și organiza oamenii. Unitatea comunității vine de la conducerea, care asigură managementul acesteia. Iar activismul membrilor comunității a fost apreciat cu 3-4. Chiar dacă cetățenii nu sunt implicați în procesul activ de muncă, oricum, oamenii se încadrează în activitățile comunitare, atunci când sunt rugați.

Caracteristic pentru orașul Strășeni, ca și pentru întreaga republică, este fenomenul migrației. Dacă inițial pleca un membru al familiei, acum se constată fenomenul de migrare a întregii familii. Efectul acesteia este relevant atunci când începe anul de învățământ și se identifică faptul că o parte dintre copii nu mai revin la studii. Familiile migrează temporar pe perioada de vară. În cazul în care și al doilea membru al familiei își găsește loc de muncă și copiii se adaptează la noul mediu social, atunci nu se mai întorc. Deși migrația poartă un caracter temporar, însă devine sesizabilă tendința de stabilire cu traiul peste hotare. Oamenii au văzut condiții decente de trai, salariu ce le ajunge pentru a se întreține, un viitor sigur pentru copii. Există și reversul acestui fenomen al migrației. Munca prestată în străinătate este necalificată și scade din nivelul intelectual al persoanei. Veniturile câștigate le permit doar de a se întreține, puțini reușesc să înregistreze o ascensiune financiară.

Fenomenul migrației este caracteristic și satului Cojușna. Oamenii au plecat, dar o parte dintre ei au revenit și și-au creat o anumită situație materială. Majoritatea au investit în casă, în studiile copiilor. După ce au revenit în țară, aceștia se confruntă cu aceleași probleme: salarii mici, lipsa locurilor de muncă, posibilități de realizare limitate.

În satul Căpriană procesul de emigrare masivă începe cu anul 2000. Inițial, locuitorii mergeau la lucru în Federația Rusă pentru 2-3 luni. Apoi, în 2001-2002, aria geografică s-a extins spre țările europene. În 2004 erau plecate la 250, iar acum - la 700 de persoane. Acestea ar constitui mai mult de 10% din populația actuală a satului. În jur de 12 familii și-au procurat casă, s-au stabilit cu traiul în Olanda, Irlanda, Franța. Când au plecat, erau foarte săraci. La moment pot fi categorisiți la nivel mediu. Acum au apartamente în țările unde muncesc, mașini de lux. Când vin în sat, banii aduși îi consumă pentru amenajarea casei. Se mențin la nivel mediu, rar dintre ei care se ridică mai sus.

Se câștiga în bani, dar se pierde legătura dintre soți, nu mai este aceeași legătură dintre mamă și fiică, tată și fiu. Nu mai este ceea ce trebuie să fie părinții. Copiii transformă părinții într-un bancomat de scoatere a banilor. Pierdem în educație și valori. El nu mai știe că mama trebuie stimată. Că mama e matală. Poate că nu se poate. Mama se duce acolo, numai ea, săraca, știe cum face banul acela. Dar ei știu, numai dă și dă. Noi transformăm copiii noștri în niște roboți consumatoriști.

Acum cum este. Se duc la bune și stau toți pe Internet. În loc să comunice cu ei, stau pe Internet.

Înainte era un lucru sfânt să treci prin sat și să te saluți. Dar acum, treci prin sat și nu-și zic oamenii bună ziua.

Focus-grup, satul Căpriană

Comparând principalele probleme, nevoi ale comunităților investigate (Tabelul 2), constatăm că ele sunt cam aceleași: asigurarea proastă cu apă și canalizare, drumuri deteriorate. Satul Căpriană, unul dintre cele mai pitorești sate din Moldova, cu o istorie îndelungată, cu o atracție turistică datorită complexului Monastic Căpriană, nu are grădiniță de copii.

Tabelul 2. Principalele probleme, nevoi ale comunității.

Orașul Strășeni	Satul Cojușna	Satul Căpriana
Nivel scăzut de trai Putere de cumpărare scăzută Canalizare Drumuri Școală sportivă performantă Bazin Plan de dezvoltare a orașului pentru 5 ani Proiecte de dezvoltare a agriculturii	Necesitatea unui bancomat Moldincombank Apă Canalizare Drumuri Apa este poluată Centre pe interese pentru copii Loc de distracții pentru tineri	Grădiniță lipsește Apă centralizată C a n a l i z a r e centralizată Drumuri Casă de cultură Punct medical

Posibilități de afirmare pentru tineri, practic, nu există. Este itemul cate a primit cea mai inferioară apreciere în cadrul celor trei focus-grupuri. Tinerii se încadrează la lucru pentru 2-3 luni. Văd ce salarii primesc și pleacă peste hotare la muncă. Nu dispun nici de o posibilitate de a-și procura casă, de a-și constitui o familie. Tinerii din Cojușna, de asemenea, nu au nicio oportunitate pentru afirmare. Locuri de muncă lipsesc. Chiar dacă vin specialiști-pedagogi, rezistă trei ani pentru cei 30.000 lei și pleacă la muncă peste hotare. Tinerii ies la distracții în Chișinău, neavând locuri de agrement în sat.

Aceeași situație se constată și în Căpriana. Comunitatea nu oferă oportunități pentru afirmarea tinerilor. Pentru tineri au fost repartizate doar 15 loturi de pământ. Dintre acestea, doar pe un singur loc a început construcția unei case. Restul sunt plecați peste hotare la lucru. Salariile de 1-2 mii de lei nu sunt atractive pentru tineri.

Bunăstare. Participanții la discuție din orașul Strășeni și-au apreciat bunăstarea familiei la nivel mediu și mai jos, fiind nevoiți să ia credite și să achite ipoteca sau construcția casei. Cheltuielile sunt mai mari decât veniturile. Venitul principal este salariul, funcționarilor publici nefiindu-le permisă activitatea antreprenorială. În ceea ce privește odihna membrilor familiei, se încearcă să le asigure vacanța copiilor la tabe-

rele de odihnă. În rest aceștia, în perioada vacanței, muncesc în gospodărie.

O situație similară este și în cazul satului Cojușna. Nivelul de bunăstare a propriilor familii a fost apreciat de către respondenți drept insuficient, iar veniturile considerându-se că ar trebui să fie, cel puțin, de trei ori mai mari. Sursele de venit sunt indicate preponderent salariile, după care urmează pensiile, ajutoarele venite de la membrii familiilor de peste hotare, venitul provenit din activitatea individuală. Referitor la odihna membrilor familiei, participanții la discuție și-au amintit cu nostalgie de perioada, când hotarele erau accesibile și în zilele de odihnă cojușnenii plecau la odihnă pe litoralul Mării Negre, în Ucraina. Actualmente, cerințele au crescut, iar realitatea este alta. Își doresc condiții mai bune decât ceea ce oferă Ucraina. Însă persoanele de vârstă mai tânără nu-și pot permite acest lucru, iar cele în etate preferă confortul propriei case. Cum se odihnesc cojușnenii, se vede din imaginile postate pe Facebook.

În satul Căpriana nivelul de bunăstare al propriilor familii a fost apreciat de către respondenți ca depinzând de membrii familiei ce muncesc peste hotare. Potențialele venituri necesare au fost estimate la 10-15 mii lei pe familie, ceea ce ar permite asigurarea strictului necesar. Sursele de venit, numite de participanții la discuție, sunt salariile, pensiile, indemnizațiile sociale, banii

expediați de membrii familiilor ce muncesc peste hotare.

Suntem 3 membri ai familiei. Eu sunt mamă singură cu copil. Am mamă de 82 de ani. Am început să construiesc casă, pentru a avea o baie și o bucătărie amenajată. Nu știu când va fi aceasta. Am luat credit de la bancă. În noiembrie trebuie să închei achitarea pentru doi ani și jumătate. Statul nu oferă niciun ajutor. Abia ne descurcăm cu mâncarea. Alții zic: cum de ai așa o siluetă? De atâta că abia ce am de mâncare. Copilul, când mă roagă să-i cumpăr de la magazin un Cristinel, parcă vine cerul peste mine. Mi-ar mai trebui la 10 mii. Poate din suma asta să mai las pentru construcție. Ar fi bine să-mi procur și un motobloc mititel, ca să-l pot mânui eu singură cu mâinile mele. Să nu trebuiască să plătesc pentru alte forțe de muncă, care cer câte 200 de lei pe zi. Mama mea de 82 de ani singură prășește. Nu avem cu ce plăti alte persoane.

Focus-grup, satul Căpriana

Din opiniile exprimate de locuitorii satului Căpriana posibilitatea de odihnă este limitată: copiii - în ogradă cu animalele și păsările, iar cei maturi - la prășit pe deal. Mai rar pleacă peste hotare să-și vadă copiii, nepoții sau soții. Aceasta e unica posibilitate de a vedea cum trăiește lumea. În fond, dacă omul nu are cu ce trăi, nu are dispoziție nici de odihnă.

Participanții la focus-grupul din Strășeni au apreciat dotarea locuinței cu echipament tehnic și mobilier ca având necesarul minim pentru trai: una se strică, alta se procură. În ceea ce ține de serviciile comunale, au confirmat că încearcă, în detrimentul altora, să asigure casa cu comoditățile elementare. În fond, din cont propriu și-au aprovizionat cu apă și canalizare locuința.

Participanții la discuție din satul Cojușna, în fond, s-au dovedit a fi mulțumiți de dotarea locuinței cu echipament tehnic și mobilier. Familiile tinere doresc completarea acestora, însă din cauza salariului mic, este

mai dificil să o facă. Familiile mai în etate își au asigurate necesitățile gospodăriei, dar țin cont de schimbările care intervin în tehnica modernă și tind să o schimbe pe măsura învechirii acesteia. Totodată, și-au manifestat satisfacția privind dotarea locuinței cu servicii comunale - apă, canalizare etc., însă toate acestea le-au asigurat din cont propriu. Satul nu are o infrastructură centralizată de asigurare cu apă și canalizare. Din aceste considerente, fiecare își sapă fântâna și canalizarea. Drept rezultat, apa nu mai este potabilă și locuitorii satului procură apă potabilă din Chișinău. Toată ziua mașinile firmelor producătoare de apă potabilă circulă prin sat și duc buteliile pe la gospodării.

În ceea ce privește dotarea locuințelor cu echipament tehnic și mobilier, majoritatea respondenților din Căpriana au beneficiat de acestea cu ajutorul copiilor, o parte au fost singuri la lucru peste hotare ca sa-și câștige pentru reparația casei și procurarea tehnicii și mobilierului necesar. Întrebarea privind dotarea locuinței cu servicii comunale a scos în evidență faptul că locuitorii nu beneficiază de conductă de apă și sistem de canalizare centralizate.

Referindu-se la bunurile pe care trebuie să le posede un membru al comunității, toți participanții focus-grupurilor s-au pronunțat pentru salarii decente, astfel oamenii singuri vor gospodări cum este mai bine. Bunurile ce trebuie să le posede un membru al comunității pentru ca să aibă un nivel de bunăstare înalt sunt: casă, automobil, mobilier și tehnică, teren în jurul casei, terasă, apă și canalizare centralizate.

Ocupație. Activitatea managerială, intelectuală, instructivă, analitică, pe care o prestează participanții la discuție, se desfășoară în condiții bune, locul de muncă fiind asigurat cu cele necesare (tehnică, rechizite, mobilier). Condițiile de muncă au fost apreciate, în fond, pozitiv. Solicitarea exprimată a vizat asigurarea elevilor din clasele 5-12, inclusiv a profesorilor cu, cel puțin, un ceai și o chiflă.

Analiza itemului privind ocupațiile considerate prestigioase în comunitate, scoate în evidență faptul că acestea sunt percepute din perspectiva unui potențial venit. În societatea moldovenească nu mai sunt considerate prestigioase asemenea activități, precum învățător, medic, educator etc.

societatea noastră sunt susținute categoriile social-vulnerabile, lor li se oferă gratis foi de odihnă pentru copii, alocații sociale plătite din impozitarea clasei de mijloc, ajutor umanitar. Astfel, se favorizează pasivitatea și lipsa de responsabilitate, atitudinea consumatoristă a clasei de jos.

În opinia respondenților din satul

Tabelul 2. Ocupațiile din cadrul comunității considerate prestigioase.

Orașul Strășeni	Satul Cojușna	Satul Căpriana
Director Manager de proiect Primar Manager de afaceri	Baruri Magazine Terase Afaceri individuale Primar Viceprimar Biserică	Lideri agricoli Oameni ce se ocupă cu serele Magazine Producător de mobilă

Ocupațiile prestigioase asigură un nivel de bunăstare mai înalt persoanelor și agenților economici, care le prestează. Însă nu și primăriilor. Agenții economici achită doar impozitele, fără a acorda vreun ajutor suplimentar comunităților.

În fond, respondenții din cadrul tuturor focus-grupurilor și-au exprimat mulțumirea față de locul de muncă, însă nemulțumirea față de salarizare. Persoanele angajate în câmpul muncii au afirmat că toată viața lucrează în comunitate, practic, la același loc de muncă, neavând nicio alternativă. La vârsta pe care o au și din cauza problemelor de sănătate, nu au de ales. Funcțiile în primărie și din gimnaziu sunt ocupate preponderent de persoanele deja pensionate.

Soluții. În opinia respondenților din mediul urban, condițiile ce trebuie create pentru ca să fie dezvoltat stratul mediu al societății sunt crearea unui cadru legislativ, aplicarea restricțiilor față de clasa de jos pentru a-i stimula să se mobilizeze și să se miște spre nivelul de mijloc, crearea locurilor de muncă bine plătite. Clasa de mijloc are nevoie să fie susținută și stimulată. În

Cojușna, condițiile ce trebuie create pentru ca să fie dezvoltat stratul mediu al comunității sunt investițiile în infrastructura rurală, dezvoltarea localității, oferirea locurilor de muncă, creditelor cu procent redus pentru deschiderea afacerilor, existența centrelor de agrement pentru familii și copii.

După părerea locuitorilor satului Căpriana, condițiile ce trebuie create pentru ca să fie dezvoltat stratul mediu al societății sunt dezvoltarea infrastructurii satului, direcționarea investițiilor în zonele rurale, deschiderea minifabricilor la nivel de sat, acordarea compensațiilor de stat în caz de calamități naturale. Un specific al așezării rurale constă în faptul că aceasta este împrejmuțată de păduri, iar terenurile agricole sunt situate dinspre traseul de la Vatra, iar altă parte este la Buda, peste traseul Poltava. Localnicii, ca să-și lucreze pământurile, au nevoie de mijloace tehnice. La Buda este drum de țară. Dar atunci când plouă, este imposibil să te deplasezi cu tehnica. Populația din împrejurimi strânge roadele de pe terenurile îndepărtate. Și animalele

de pădure atacă culturile agricole. Cotele de pământ sunt parcelate în diferite zone, ceea ce face dificilă prelucrarea terenurilor. Astfel, oamenilor nu le este convenabil să cultive pământul și deseori îl lasă pârloagă.

Rolul statului în dezvoltarea clasei de mijloc este apreciat unanim drept primordial. Statul trebuie să elaboreze legi funcționale, să le aplice, să informeze și să instruiască societatea privind administrarea acestora. Oamenii nu simt nicio protecție din partea statului, care trebuie să fie implicat în toate domeniile vieții sociale. Să aibă grijă de clasa medie. El mai mult este preocupat de protejarea intereselor clasei de sus și, într-o măsură oarecare, de clasa de jos. Clasa de mijloc rămânând de una singură.

În ultimul timp, a apărut un șir de structuri noi de control, care își dublează activitatea. În loc să se lucreze, toată lumea în teritoriu se ține doar de acordarea atenției numeroaselor comisii, agenții de verificare, ministere, structuri internaționale. Este cazul ca aceste controale să fie simplificate și eliminate dublările, fiindcă epuizează, consumă timp și diminuează responsabilitatea pe care o avem.

Focus-grup, satul Cojușna

Pentru sporirea nivelului de bunăstare al locuitorilor din orașul Strășeni, respondenții propun ca, atunci când lumea votează, să se gândească bine și să facă o alegere corectă. Oamenii trebuie să aibă capacitatea de a se mobiliza și a-și expune poziția. Atâta timp cât persoana tace, înseamnă că îi convine situația. Cineva își găsește zona de confort și nu vrea să iasă din ea.

La nivelul satului Cojușna se propune ca fiecare să muncească asiduu, să fie creat un comitet, din care să facă parte toate instituțiile de învățământ și de cultură, pentru a iniția activități de educare și culturalizare a populației.

Pentru ridicarea nivelului de bunăstare a cetățenilor satului Căpriana, s-a propus atragerea investițiilor, deschiderea

grădiniței de copii, susținerea clasei de mijloc. Oamenii de la orașe nu fug din țară, precum fug acei din localitățile rurale. Astfel, redirectionarea investițiilor spre localitățile rurale va contribui la diminuarea fluxului migrator și creșterea bunăstării cetățenilor.

În general, respondenții din Strășeni s-au arătat mulțumiți de locul pe care îl au în cadrul comunității din perspectiva activității de muncă pe care o prestează, însă nu și de salarii. Schimbările pe care și le-ar dori ar fi majorarea salariilor.

Majoritatea persoanelor, care au luat parte la discuția din satul Cojușna, au exprimat mulțumirea de locul pe care îl au în societate, deoarece este așa precum este societatea. Schimbările ce ar trebui să survină în viața respondenților pentru ca să se simtă împliniți sunt creșterea salariilor de, cel puțin, două ori. Pentru o persoană din clasa medie salariul trebuie să fie de 15-20 mii lei pe lună. Aceștia își doresc posibilitatea de a călători și a vedea lumea, creșterea profesională.

Partea majoritară a respondenților din satul Căpriana și-au exprimat mulțumirea de locul pe care îl au în cadrul comunității. Își doresc mai multe, însă se mulțumesc cu ceea ce este la nivel de comunitate.

Schimbările ce trebuie să survină în viața respondenților pentru ca să se simtă împliniți/fericiți de viața pe care o au, de nivelul de bunăstare, sunt legate de salarii.

Nu ne simțim împliniți. Am muncit o viață - 47 de ani. Cu ce m-am ales?

Am muncit o viață și nu avem un trai decent.

Am muncit 35 de ani în sovhoz și 17 ani în primărie. Am ieșit cu o pensie de 450 lei.

Focus-grup, satul Căpriana

Unica împlinire pe care o simt respondenții este bucuria de la copii. Prin ei își văd roadele vieții lor. Se bucură mult de nepoți și de faptul că copiii lor se simt mult mai bine în țările străine, decât în propria țară.

La nivel de stat trebuie schimbată politica. Satele noastre mor. Spre asta merge. Eu nu mă pot duce la un medic. Trebuie să mă duc în centrul raional. Copilul nu-l pot duce la o grădiniță. Trebuie să stea cineva cu el acasă. Să rog mama să stea. O casă de cultură nu-i. O secție nu-i. O distracție nu-i. Tineretul nu are unde ieși să comunice. Dar unde să se ducă? Doar la bar. Asta-i țara pe care noi am construit-o?

Focus-grup, satul Căpriana

Concluzii finale. Sintetizarea discuțiilor derulate în cadrul focus-grupului îmi permite să formulez anumite concluzii.

La începutul anilor '90 ai secolului al XX-lea în republica noastră exista dorința de a construi o societate liberă, cu o economie de piață și cu un sistem politic pluripartit. Au fost inițiate numeroase reforme economice, politice în administrația publică centrală și locală, în învățământ, sănătate, securitate etc. Impactul acestor reforme asupra societății a fost reflectat fragmentar în literatura de specialitate și studiat insuficient. Societatea a fost percepută drept un rezultat al acestor schimbări.

Lucrurile s-au dezvoltat haotic. Schimbările frecvente de Guvern, lipsa de consecutivitate în implementarea proiectelor și strategiilor de dezvoltare, gradul de corupție în ierarhia statală superioară, lipsa unor frâne în comportamentul moral al noii elite moldovenești din perioada de tranziție au avut un impact negativ asupra populației. Tranziția moldovenească oferă un caz excelent de experimentare a diferitelor strategii structurale în condiții naturale, care au con-

dus spre spulberarea iluziilor despre noua societate, urmată apoi de dezamăgiri în toate segmentele societății.

Reformele demarate nu au ținut cont de subiectul principal – populația. Care va fi impactul acestor reforme asupra populației și ce reacții posibile pot interveni? Acest organism viu – societatea – s-a autoreglat de la sine. Nu este clar, până la urmă, ce ar însemna o reformă socială în Republica Moldova și cum ar trebui ea să demareze. Continuăm să elaborăm și să implementăm strategii, fără a cunoaște potențialul funcțional al societății.

Studierea opiniilor populației, deși comportă un avansat grad de subiectivitate, oferă totuși posibilitatea de a înțelege societatea și a testa reacția acesteia la diverse schimbări. Subiecții investigați și-au expus opiniile în speranța că se va ține cont de doleanțele elementare pentru un trai decent în comunități: asigurarea centralizată cu apă potabilă și canalizare, drumuri asfaltate, salarii ce le-ar permite îndeplinirea necesităților vitale în propria țară, fără a fi nevoiți să plece la munci necalificate peste hotare.

Respondenții conștientizează faptul că societatea moldovenească este structurată în clase sociale, clasei de mijloc revenindu-i povara cea mai mare în menținerea echilibrului în societate. În condițiile unei clase de mijloc instabile și fluctuante, statului îi revine responsabilitatea de a regla dimensiunea, conținutul și valoarea acesteia. Stimularea de către stat a extinderii dimensiunii clasei de mijloc o va transforma într-o forță reală, ce va declanșa în societatea moldovenească schimbări structurale cantitative.

BIBLIOGRAFIE

1. Pașaportul raionului Strășeni.

În: <http://crstraseni.md/index.php?pag=page&id=797&l=ro> (vizitat 01.07.2017).

2. Fișa descriptivă a satului Cojușna. Primăria Cojușna.

3. Informație oferită de primăria satului Căpriana.

Prezentat: 12 august 2017.

E-mail: spataru_tatiana@mail.ru

Основные теоретико-методологические подходы к детерминированию сути и структуризации политической оппозиции

Basic theoretical and methodological approaches to determining the essence and structuring of political opposition

CZU 323.2:329.052=161.1

Виталий КОЛЬЦОВ,
кандидат политических наук,
докторант кафедры политических наук
и права Южно-украинского национального
педагогического университета
имени К. Д. Ушинского

SUMMARY

The article analyzes the main theoretical approaches to the study of the problems of political opposition. It is argued that in order to overcome the scientific limitations of opposition definitions, it is necessary to develop institutional and sociological theoretical and methodological approaches to its understanding. It is shown that the relations between political power and political opposition have a subject-subject and subject-object character.

Keywords: *opposition, political opposition, parliamentary opposition, approaches to the study of political opposition.*

REZUMAT

În acest articol sunt analizate principalele abordări ale investigării problematicii opoziției politice. Se argumentează că, pentru a depăși caracterul științific limitat al determinării opoziției, sunt necesare abordări instituționale și teoretico-metodologice sociologice pentru înțelegerea acestora. Se demonstrează că relațiile dintre puterea politică și opoziția politică posedă un caracter subiect-subiect și subiect-obiect.

Cuvinte-cheie: *opoziție, opoziție politică, opoziție parlamentară, abordări ale investigării opoziției politice.*

В современной политической науке политическая оппозиция, как правило, концептуализируется и определяется дихотомически – либо в узком (классическом), либо в широком (современном) понимании. Однако, даже несмотря на это,

содержательно и эмпирически под политической оппозицией довольно часто понимают относительно разные явления, феномены и процессы. Это актуализирует постановку вопроса о целесообразности политологического анализа методоло-

гических и теоретико-методологических подходов к исследованию политической оппозиции. В значительной степени заявленная научная проблематика отражена в трудах таких ученых, как Р. Андевер, Н. Брак, Л. де Винтер, Ш. Вейнблум, Г. Гаврилов, Е. Дамгаард, Ф. Дж. Кристиансен, П. Мейр, В. Мюлле, М. Рябоус, М. Стефурак, Д. Цимбал и др. Достижением научных трудов вышеупомянутых теоретиков в целом является обоснование целесообразности определения политической оппозиции во множественном числе. Именно такая научно-исследовательская позиция обуславливает постановку вопроса о дистинкции методологических и теоретико-методологических проблем и подходов к определению и решению задач, касающихся разностороннего аналитического детерминирования и структуризации политической оппозиции.

Соответственно, их рассмотрение должно быть не только последовательным, но и разграниченным, чтобы можно было понять и методологическую, и теоретико-методологическую атрибутивность исследования политической оппозиции. В решении поставленной задачи апеллируем к научным работам Д. Цимбала [1], который выделяет несколько методологических подходов к исследованию проблемы политической оппозиции: бихевиоральный, плюралистический/неоплюралистический, элитистский, девелопменталистский и неoinституциональный (они перечислены в основном в порядке их исторического превалирования в исследованиях политической оппозиции). Наиболее распространенным в настоящее время является все же плюралистический подход, согласно которому политическая оппозиция исследуется при условии отсутствия единого центра принятия политических решений, в результате чего оппозиция позиционируется как сложная часть демократического политического режима, производная от

специфики национальных моделей ее выбора, формирования и функционирования.

Значительный интерес вызывает и девелопменталистский подход, который апеллирует к пониманию политической оппозиции как конфликтогенному противовесу власти в механизме совместного конструирования ими (властями и оппозицией) демократической политической системы на основании определенного консенсуса. Это особенно актуально в случае выяснения влияния стратегий структурно дифференцированной и вариативной политической оппозиции на систему межинституциональных отношений в периоды политических трансформаций и транзитов.

Неоинституциональный (как наиболее современный) подход определяет феномен политической оппозиции, прежде всего, как политический или общественно-политический институт, фактически и формально является отражением правил игры и определенных кодексов поведения, а также отношений и связей, которые устанавливают и регулируют оппозиционную деятельность в рамках политической системы. С одной стороны, это аргументирует многовариативность и разнопарадигмальность взглядов на роль оппозиции в современном обществе, а с другой – подчеркивает, что их общим моментом является предоставление политической оппозиции как таковой высокого статуса наряду с властными структурами и возложение на нее большой ответственности за характер политического режима и цивилизованность политического процесса в определенной стране [2].

Анализ перечисленных подходов способствует преодолению научной ограниченности толкования политической оппозиции, помогает нивелировать барьер между рассмотрением «нормальной» и «девиантной» или парламентской и внепарламентской оппозицией и т. п. Именно

в связи с этим, в процессе решения поставленных задач Н. Брак и Ш. Вейнблум [3] апеллируют к следующим аспектам анализа политической оппозиции. Во-первых, с теоретико-методологического ракурса целесообразным является разграничение между парламентской и внепарламентской формами политической оппозиции. Интересным в таком разрезе является научный анализ того, как политические (парламентские и внепарламентские) партии и непартийные игроки/акторы могут использовать свои внепарламентские ресурсы как каналы создания и реализации публичных дебатов и инструмент повышения своей легитимности на политической арене. Акцент в таком случае целесообразно делать на соотношении между политической оппозицией и внешними по отношению к ней организационными структурами. Во-вторых, необходимо выработать четкие критерии по поводу восприятия легитимности парламентской и внепарламентской оппозиций и ее различных акторов. Дело в том, что когда оппозиционный актер выступает в целом против системы, тогда его чаще всего представляют в форме актора с «системным отклонением» (например, в форме левых или правых радикальных партий, некоторых радикальных общественных или общественно-политических движений и т. д., особенно если речь идет о средствах массовой информации. Такое обозначение («ярлык») имеет два последствия: процесс делегитимизации общественности и процесс самоопределения самого политического субъекта. Причем, оба процесса могут повлиять на стратегии, каналы связи и механизмы действия политической оппозиции, в результате чего «маркировки» определенных оппозиционных акторов как антисистемных могут повлиять на восприятие общественностью оппозиционности в целом. В-третьих, теоретико-методологически важным является анализ корреляции парламентской (и во-

обще политической) оппозиции и социальной динамики, на основании чего, вероятно, и происходит политизация первой.

Предложенный подход демонстрирует динамический анализ политической оппозиции, делая ее всестороннюю концептуализацию. Именно это и является основанием постулирования вывода о том, что такая категория как «девиантная оппозиция» (под которой чаще всего понимают антисистемную или экстремистскую оппозицию) получила право исследованной и концептуализированной на основании дихотомии «нормальность» и «девиантность», «норма» и «отклонения», а также «системность/просистемность» и «анти-системность» [4]. Отсюда, например, постулирование дихотомического вопроса о том, насколько оправдано использование квазиинституционального механизма политического воздействия с целью недопущения к процессу формирования правительств антисистемных партий, что, как и предыдущий теоретико-методологический подход, с очевидностью детерминирует необходимость учета, дефинирования и трактовки «антисистемной» оппозиции, как составляющей политической оппозиции в целом, но с учетом структуризационной модальности. В-четвертых, важной составляющей исследования политической оппозиции должно быть сосредоточение внимания на ее лингвистически-риторической детерминации. Одной из основных характеристик демократической политической системы является ее исключительный посреднический способ общения – язык и обсуждения. Мысль, как средство или принцип самоуправления при демократическом режиме, как раз и предполагает, что все или большинство решений принимаются в процессе противоречивых дискуссий и дебатов.

В связи с этим язык в условиях демократии следует понимать основным средством принятия политических решений и способом, с помощью которого инако-

мыслие воспринимается как противоречие насилию [5]. Более систематический и тщательный анализ дискурса и риторики и их использование субъектами (политическими акторами) приводит к лучшему пониманию стиля и стратегии политической оппозиции. В-пятых, весомым элементом научного анализа политической оппозиции целесообразно считать характер и значимость вопросов, которые обсуждаются на политической арене. Кроме того, важно учитывать, что различные идеи и проблемы могут по-разному мобилизовать различные типы политической оппозиции. Поэтому предложенный подход является кросс-дисциплинарным, ведь на основании его вполне вероятным оказывается формирование так называемых «плавающих коалиций» для решения конкретных спорных вопросов между отдельными правительственными партиями и отдельными членами парламентской оппозиции [6]. По аналогии возможны случаи формирования коалиций между парламентскими партиями и внепарламентскими социальными движениями. В-шестых, изучение политической оппозиции сегодня должно рассматриваться как многосложный и многофакторный процесс, который опирается на многоуровневый институциональный анализ управления. Данный подход представлен несколькими позициями: 1) учетом влияния и роли федерализма и многоуровневого управления на модальность политической оппозиции, поскольку многие вопросы становятся очевидными на основании обращения к различным уровням оппозиционности и власти в целом; 2) учетом влияния теории коалиций, согласно которой в одном случае партия позиционируется как правительственная, а в другом – как оппозиционная, в результате чего формируются различные стратегии ее политического поведения; 3) учетом влияния и зависимости уровня осуществления политической власти на дифференциро-

ванность стратегий, сплоченность и структурирование политической оппозиции. Все представленные позиции показывают, что, независимо от уровня заинтересованности, в политической оппозиции существует широкий спектр суплементарных вопросов, которые суммарно могут отвечать на дополнительные вопросы и гипотезы.

Проведенный обзор позволяет выделить как минимум два генеративных теоретико-методологических подхода к детерминированию сути и структуризации политической оппозиции. Первый подход, производный от узкого (классического) дефинирования политической оппозиции, является институциональным и преимущественно касается конкретных политико-правовых форм оппозиционности – политических партий и парламентских фракций. Назначением первых является получение политической власти (в частности, через представительство в легислатуре) с целью выработки государственной политики или влияния на нее. В свою очередь, вторые являются одним из основных игроков в пределах легислатуры, которая формируется на основании учета партийных интересов. Второй же подход, производный от широкого (современного) определения политической оппозиции, является социологическим и основывается на учете роли негосударственных политических акторов (например, социальных групп, групп давления, общественных страт и т. п.) в функционировании политической системы. Согласно второму подходу, оппозиция определяется как протестное поведение какого-либо субъекта политической системы [7]. Суммарно это означает, что политическая оппозиция может существовать как в легислатуре, то есть быть представленной парламентскими фракциями и т. д., так и находиться вне ее.

Более того, с учетом вариативности подходов и проблем в структуризации политической оппозиции, можно утверждать, что

последняя может включать как широкое, так и узкое предметное поле. При этом обозначаемые с ее помощью сегменты политической системы могут частично совпадать или отличаться. Если политическая оппозиция в узком смысле (или, другими словами, парламентская оппозиция) существует на уровне фракций и отдельных депутатов в законодательном органе, то политическая оппозиция в широком смысле, кроме фракций и депутатов, включает партийные и непартийные структуры вне легислатуры, которые выступают против официального курса государства или конкретных политических деятелей.

Сопоставляя разнопарадигмальное (в узком и широком смысле) понимание политической оппозиции в качестве общего знаменателя, можно выделить атрибуты, позволяющие раскрыть сущность политической оппозиции как таковой. Во-первых, ее основным учредительным фактором является общий групповой интерес как осознанное несогласие с официальным политическим курсом и стремлением его изменить путем координированных действий или борьба за право владеть, пользоваться и распоряжаться политическим ресурсом. Во-вторых, понятие политической оппозиции неразрывно сочетает носителя общего группового интереса (группу индивидов, политическую партию, фракцию в легислатуре т. п.) и его деятельность, направленную на противодействие власти. В-третьих, определение политической оппозиции теоретико-методологически возможно только через призму категории власти, которая для политической оппозиции является: объект, на который направлен ее общий групповой интерес; активным и уполномоченным по правилам политической игры субъектом политики, формируется в результате институционального воплощения в форме органов государственной власти. Исходя из этого, очевидно, что отношения политической власти и политической оп-

позиции имеют как субъект-субъектный, так и субъект-объектный характер.

В качестве практической иллюстрации проведенного теоретико-методологического анализа можно привести развитие событий в этом направлении в стабильно консолидированных демократических странах Вышеградской группы, в которых поведение представителей системной политической/парламентской оппозиции в значительной степени зависит не только от остроты социально-экономических или политических вопросов, но и от политических традиций и установившихся правил игры. Именно поэтому в одних странах региона (прежде всего, в Польше и Венгрии) партии системной оппозиции довольно часто ведут жесткие дискуссии с властью, но в случае возникновения реальной угрозы общественному правопорядку и институтам власти привычно «поступаются принципами» и с целью сохранения гомеостаза политической системы выражают свою готовность поддерживать власть. В других странах региона (прежде всего, в Чехии и Словакии) в ходе политических дискуссий упор делается не на различиях между политическими игроками, а на лояльности и конструктивизме. Объединяет эти страны тот факт, что в каждой из них есть варианты оппозиционных политических сил (прежде всего радикальных – ультралевых и ультраправых), которые не хотят осуществлять функции, свойственные системной оппозиции, а потому правительству далеко не всегда стоит бояться оппозиции как контролирующей инстанции, поскольку и она стремится лишь несколько «поругать», «пошуметь», не затрагивая радикально основ взаимоотношений «власть – оппозиция».

Соответственно, на основании отношения к системе власти, которое часто выступает в роли критерия классифи-

кации политической оппозиции на системную (лояльную) и антисистемную (нелояльную), учеными обобщено, что политическая оппозиция – организованная группа субъектов, которые на основании совместного группового интереса различными доступными средствами ведет борьбу за возможность обладания доминирующим политическим ресурсом. Это в перспективе генерирует мини-

мум две дополнительные задачи политологического анализа детерминирования и структуризации политической оппозиции – во-первых, выяснение ее различий и сходств от других форм социальной и общественно-политической активности, а во-вторых, определение ее форм и типов, что и должно быть предметом дальнейших научных исследований и их имплементации в политическую практику.

ЛИТЕРАТУРА

1. Цимбал Д. Теоретико-методологічні підходи до дослідження інституту політичної опозиції / Денис Цимбал // Освіта регіону: політологія психологія комунікації. – 2012. – № 1. – С. 56–57.
2. Цимбал Д. Дослідження інституту опозиції в сучасній Україні / Денис Цимбал // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – № 4 (18). – С. 111–121.
3. Brack N. «Political Opposition» : Towards a Renewed Research Agenda / Nathalie Brack, Sharon Weinblum // Interdisciplinary Political Studies. – 2011. – Vol. 1. – No. 1. – P. 69–79.
4. Mair P. Political Opposition and the European Union / Peter Mail // Government and Opposition. – 2007. – Vol. 42. – No. 1. – P. 1–17.
5. Schedler A. Anti-Political-Establishment Parties / Andreas Schedler // Party Politics. – 1996. – Vol. 2. – No. 3. – P. 91–312.
6. Holzhaecher R. National Parliamentary Scrutiny over EU issues: Comparing the goals and Methods of Governing and Opposition Parties / Ronald Holzhaecher // European Union Politics. – 2002. – Vol. 3. – No. 4. – P. 472.
7. Стефурак М. Критерії опозиційності політичних партій в Україні / М. М. Стефурак, В.М.Рябоус//ВісникСевНТУ: зб.наук.пр.–2011.–Вип.123.–Серія: Політологія.–С.170–175.

Prezentat: 20 septembrie 2017.

E-mail: politlaw@ukr.net

Analiza actului decizional administrativ prin prisma elementelor componente

The analysis of the administrative decision act through component elements

CZU 35.077.6:005.7

Oleg SOLOMON,
doctor în științe administrative

SUMMARY

The decision-making process is one of the most common and important activities of human beings. Each action or activity is based on a specific decision. Every person is constantly deciding on a wide variety of different subjects. We all know, from our individual experience, that there are good and bad decisions, so a natural question arises. Are there any rules or procedures for decision-making that "guarantee" that the final result is a "good" decision? So, in this article, we are going to continue our research by analyzing those structural elements, which are important for a decision act. The decision factor (decider), the problem situation, the decisional objects, the multitude of decisional alternatives, decisional criteria, the consequences for each alternative, and the making of the choice are the component elements which each decision-making process should encounter for its rationality.

Keywords: decision, decision act, elements, decider, decision objectives, decision alternatives, criteria, analyze, consequence of decision alternatives, to decide, to apply.

REZUMAT

Procesul de luare a deciziilor reprezintă una dintre cele mai importante activități ale ființei umane. Orice acțiune sau activitate se bazează pe o anumită decizie. Fiecare persoană permanent ia decizii în privința diferitelor subiecte. Cunoaștem cu toții, din experiențele noastre particulare, că există decizii reușite și mai puțin reușite, așa că rezultă o întrebare firească. Există anumite reguli sau proceduri pentru procesul de decizie care garantează că rezultatul final este o decizie bună? Așadar, în acest articol vom continua cercetarea noastră prin analizarea acelor elemente structurale, care sunt importante pentru orice act decizional. Factorul decizional (decidentul), situația problematică, obiectivele decizionale, mediul ambiant, multitudinea alternativelor decizionale, criteriile decizionale, consecințele fiecărei alternative și luarea deciziei sunt elementele componente ale unui act decizional, care necesită a fi considerate pentru raționalitatea deciziei.

Cuvinte-cheie: decizie, act decizional, elemente, decident, obiective decizionale, alternative decizionale, criterii, analiză, consecințele alternativelor decizionale, a decide, a aplica.

1. Aspecte introductive

În prezentul articol ne-am propus drept scop de a perpetua efortul de cercetare a activității cu caracter decizional, prin prisma formei, structurii și conținutului acesteia. În lucrările precedente constatam faptul că orice activitate decizională trebuie să se desfășoare într-o anumită ordine, incluzând câteva etape structurale în funcție de complexitatea și importanța deciziei ce necesită a fi adoptată, fiecărei etape fiindu-i caracteristice anumite elemente componente, care prin agregare și contopire, redau substanța acelui șir de activități, numit proces decizional sau act decizional. Prin act decizional înțelegem totalitatea activităților pregătite și desfășurate în mod coerent de către factorii decizionali ai administrației publice pentru elaborarea, fundamentarea și adoptarea în comun cu cetățenii a unor decizii administrative eficiente și eficace, care urmează a fi implementate, monitorizate și evaluate potrivit scopului și obiectivelor decizionale proiectate [1, p. 41].

Totuși, pentru a înțelege un anumit fenomen sau gen de activitate, este necesară o pătrundere investigațională în mijlocul acestora, pentru a le observa din interior, în vederea descoperirii formei, structurii, elementelor componente, relațiilor de coinfluență, precum și a modalității de funcționare sau desfășurare a acestora. Întrucât anterior am discutat despre forma și structura actului decizional, în continuare, ne vom axa pe elementele componente, identificabile în fiecare etapă structurală a acestuia. Așadar, elementele actului decizional vor constitui obiectul de cercetare al lucrării, identificându-le și examinându-le pe fiecare în parte, în strânsă corelare cu poziția ocupată de fiecare în structura procesului decizional, dar și analizând relațiile ce se formează între acestea.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române [2], elementul reprezintă partea componentă a unui întreg sau partea ce

contribuie la formarea unui întreg. Prin urmare, dacă considerăm procesul decizional un întreg, înseamnă că acesta dispune de niște părți componente numite elemente, care, fiind puse împreună, îi imprimă acestuia formă și conținut. Astfel, pornind de la conținutul activităților decizionale, vom identifica elementele componente pe care se bazează acestea, vom stabili ordinea după care se poziționează în interiorul activităților și vom analiza natura relațiilor existente între acestea. Asemenea oricărui alt proces, actul decizional este constituit din elemente structurale intrinseci, care conduc la formarea unui cadru ordonat și la formarea unei judecăți raționale în vederea identificării celei mai eficiente soluții pentru situația problematică examinată.

2. Abordarea elementelor decizionale potrivit teoriilor organizaționale

În literatura de specialitate, consacrată studiului proceselor decizionale din cadrul organizațiilor, inclusiv publice, sunt abordate două viziuni vizavi de substanța și structura acestor activități importante, ce se desfășoară la toate nivelurile ierarhice instituționale.

Prima viziune, susținută plenar de cercetătorii organizațiilor publice și managementului public, consideră, că decidentul, obiectivele decizionale, criteriile decizionale, variantele decizionale, mulțimea consecințelor, mediul ambiant reprezentat de ansamblul condițiilor interne și externe ale organizației publice constituie elementele structurale propriu-zise ale procesului decizional, care trebuie să fie considerate și dezvoltate în cadrul oricărei activități decizionale [3], [4, p. 56, 57].

Aceleași elemente decizionale le găsim și la M. Preda, exponent al studiilor consacrate organizațiilor, care, adițional la acestea, mai include în calitate de elemente ale procesului decizional problema de rezolvat și evaluatorul deciziei, care poate fi intern sau extern [5]. Obiectivele urmărite, proble-

mele cu care se confruntă organizația la un moment dat, decidenții, alternativele sau strategiile de acțiune în vederea rezolvării problemelor și atingerii obiectivelor, consecințele alternativelor, precum și utilitatea fiecărei consecințe, reprezintă elementele componente ale actului decizional evidențiate de M. Zlate, care la fel se caracterizează prin interesul științific sporit față de organizații, cercetându-le prin prisma factorului psihologic [6].

C. Brătianu, unul dintre cercetătorii managementului public, consideră, că pentru a se putea realiza un proces decizional, sunt necesare și suficiente următoarele elemente componente ale acestuia, după cum urmează: decidentul; problema de rezolvat; setul de variante posibile pentru obținerea soluției; unul sau mai multe criterii de selectare a variantei de acțiune; una sau mai multe cerințe sau restricții pe care trebuie să le satisfacă soluția problemei; și un context cognitiv cât mai bine definit [7]. Comparativ cu autorii citați, sesizăm faptul că C. Brătianu mai identifică încă două elemente componente ale procesului decizional, cu referire la criteriile de selectare a soluției decizionale, precum și restricțiile imputabile acesteia. Într-adevăr, dacă identificarea și stabilirea unor criterii de triere a alternativelor decizionale reprezintă un element ce contribuie cu siguranță la proiectarea celor mai probabile scenarii de urmat, atunci fixarea unor restricții aceluiași alternative decizionale, care *ipso facto* se regăsesc în criteriile de selectare – este un element inutil din punctul nostru de vedere. Însă ideea de plasmuire a unor filtre de selectare a celor mai promițătoare alternative decizionale, este determinantă pentru reușita procesului decizional.

Până la acest moment al studiului, deducem faptul că actul decizional se compune din opt elemente decizionale interdependente, care ordonate fiind într-o anumită așezare logică, formează itinerarul analitic

de desfășurare și parcurgere a procesului de decidere. Prezentându-le în ordinea descrișă apriori, acestea sunt: problema de soluționat sau situația juridico-faptică nereglementată; decidentul; scopul și obiectivele procesului decizional; condițiile endogene și exogene care influențează situația problematică sau nereglementată; setul criteriilor decizionale; mulțimea alternativelor decizionale; totalitatea consecințelor alternativelor decizionale; exercitiul de selectare a celei mai bune alternative decizionale.

În continuare, vom supune analizei natura și importanța fiecărui element din cadrul procesului decizional, care, fiind abordat în mod exhaustiv, contribuie la identificarea și adoptarea celei mai eficiente decizii administrative.

Potrivit ordinii indicate, primul element al actului decizional ce necesită a fi analizat este *problema de soluționat sau situația juridico-faptică nereglementată*. Problema ce urmează a fi soluționată este reprezentată de către o situație sau stare faptică, care generează insatisfacții organizaționale sau personale, pentru a cărei corecție este necesară intervenția eșalonului decizional administrativ. Formularea problemei ce urmează a fi soluționată presupune deci descrierea distanței formate între starea curentă a lucrurilor și starea viitoare a acestora. Obținerea unei soluții decizionale complete și eficace la problema de rezolvat poate fi obținută numai dacă aceasta a fost corect înțeleasă și formulată pentru a fi abordată [7]. Pentru aceasta, personalul implicat în activitatea decizională trebuie să identifice cu exactitate cauzele, condițiile și premisele care au cauzat apariția problemei, să identifice „simptomele” și să găsească legăturile cauzale și explicative de apariție a acesteia. Totodată, se recomandă ca fiecare problemă analizată să fie descompusă în părți mai mici, astfel încât să fie decantate toate aspectele problematice intrinseci, în vederea obținerii tuturor informațiilor necesare

înțelegerii acesteia. Cu cât mai exact va fi înțeleasă și formulată problema, cu atât mai precisă va fi și decizia adoptată. Identificarea și analiza situației problematice reprezintă primul element al actului decizional ce trebuie să fie radiografiat de către organizația publică. Totodată, constatăm că acest element ar putea fi analizat și în al doilea rând, dacă considerăm că personalul care identifică problema va deține ulterior și calitatea de decident.

Decidentul constituie următorul și cel mai important element al procesului decizional. Acesta poate fi reprezentat de o singură persoană, *id est* poate fi un decident unipersonal sau de un grup de persoane, astfel aflându-ne în prezența unui decident pluripersonal [3], [7]. Din considerentul că procesul de fundamentare și elaborare a deciziilor se află în raport de dependență de volumul și gradul de exactitate al informațiilor utilizate, de comportamentul celor care participă la proces, precum și de relația dintre decidenți și cei care urmează să implementeze deciziile elaborate, latura psihologică a deciziilor obține, gradual, o importanță din ce în ce mai sporită. Astfel, luând în considerare gradul de importanță a laturii psihologice a decidenților în cadrul procesului de decider, sunt identificate șase tipuri de decidenți, care pot participa la procesul decizional, și anume: *credulul*; *speculativul*; *cu plăcerea riscului*; *cumpănitul*; *mai puțin cumpănitul*; *nehotărâtul* [3, p. 231].

Totuși elementul psihologic definitoriu pentru calitatea deciziei este reprezentat de relația dintre decident și cei care urmează să implementeze decizia [3, p. 232]. Analizând tipurile caracteriale ale decidenților, care manifestă comportamente specifice în cadrul procesului decizional, acestea se disting după cum urmează: *receptivul*; *exploataatorul*; *tezaurizatorul*; *mercantilul*; *productivul* [6]. Cunoașterea acestor tipuri caracteriale sau de personalitate are o mare valoare

practică pentru mediile organizaționale, ajutând la anticiparea comportamentelor decizionale ale personalului implicat în actul decizional [6], [8].

La fel de esențială este și analiza stilurilor de luare a deciziilor, care se diferențiază între ele, pe de o parte, prin *gradul de toleranță la ambiguitate* al decidentului (înalt sau scăzut), iar pe de altă parte, prin *orientarea valorică* a decidentului (spre sarcină și probleme tehnice sau spre oameni și problemele acestora). Mixtiunea acestor dimensiuni au suscitată apariția a patru stiluri decizionale: *directiv*; *analitic*; *comportamental*; *conceptual* [6], [8]. Studiarea și cunoașterea stilurilor decizionale oferă decidenților posibilitatea conștientizării propriului stil de a adopta decizii, descoperirii punctelor forte și slabe, facilitând creșterea potențialului de autoreglare. Totodată, personalul cu atribuții la pregătirea și elaborarea proiectelor de decizie, cunoscând stilurile decizionale ale funcționarilor cu astfel de atribuții, vor întruni mai bine condițiile impuse de către aceștia, astfel, îmbunătățindu-se calitatea actului decizional [6, p. 297].

În cadrul organizațiilor publice administrative, potrivit literaturii de specialitate, dar și cadrului legislativ și normativ în vigoare cu privire la funcționarii publici și modalitatea de elaborare a actelor normative, la pregătirea politicilor publice în funcție de intensitatea și ponderea de implicare a personalului, se disting *funcționari publici implicați în mod direct*, precum și *funcționari publici care participă în mod indirect la procesul de pregătire și elaborare a proiectelor de decizie* [9], [10], [11], [12].

Raționalitatea acestei abordări se bazează pe faptul că factorii decizionali în mod firesc nu dispun de capacitatea de a cuprinde în sfera cunoștințelor proprii multitudinea aspectelor implicate în adoptarea unei decizii, acest fapt impunând, în mod obligatoriu, consultarea și altor persoane, fie că aceștia sunt specialiști de la diverse niveluri ierar-

hice din cadrul organizației publice, funcționari publici din afara organizației sau chiar experți naționali și internaționali. Totodată, se constată faptul că deciziile adoptate în cadrul autorităților administrative reprezintă o expresie a sinergiei obținute dintre efortul funcționarilor publici care pregătesc proiectele de decizie, funcționarii publici consultați, precum și factorii decizionali, care în mod nemijlocit adoptă decizii bazându-se pe informațiile și datele celor din urmă. Totuși forma de participare indirectă a funcționarilor publici consultați la procesul de decizie nu-i exonerează pe aceștia de răspunderea și responsabilitatea pentru decizia administrativă adoptată și consecințele produse de aceasta. Răspunderea distribuită personalului consultat se întemeiază pe faptul că potențialele deficiențe ce ar putea fi identificate în conținutul deciziei sau în consecințele acesteia, s-ar putea datora avizelor și propunerilor eronate exprimate sau prezentate de acesta în cadrul procedurilor de examinare și avizare. Prin urmare, responsabilitatea pentru calitatea deciziilor revine întregului personal, care într-un fel sau altul, a luat parte la pregătirea, elaborarea și adoptarea unei decizii administrative. Evident, gradul de răspundere trebuie să fie repartizat diferit, de la caz la caz, în funcție de contribuția fiecărui funcționar la construcția deciziei finale.

Astfel, luând în considerare faptul că calitatea deciziilor adoptate este direct dependentă de voința și capacitatea decizională a decidenților, aceștia, în calitatea lor de persoane cu drept de decizie, trebuie să posede o logică desăvârșită, un puternic spirit de discernământ și responsabilitate, o deplină și exactă cunoaștere a realităților și cerințelor sociale actuale și de perspectivă. Toate aceste calități trebuie să fie însă completate cu cunoștințe temeinice din domeniile în care intervin deciziile administrative. Numai cu o pregătire profesională calitativă și cu posedarea celor mai noi cunoștințe și tehnologii

în domeniul administrativ, dar nu numai, pot fi obținute decizii administrative, care conțin soluții realiste și eficace, contribuind pe deplin la satisfacerea totală a cerințelor sociale și îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor.

Reiterăm faptul că, în opinia autorilor vizați, la care ne-am raliat fără rezerve, elaborarea unei decizii administrative reprezintă un proces de complexitate sporită, amplu, de lungă durată, care solicită un volum imens de activități, multiple cercetări directe, precum și o vastă și aprofundată documentare tehnicoștiințifică și socială. Personalul împuternicit cu funcții decizionale sau delegat cu acestea nu dispune de timp suficient pentru a desfășura întreaga gamă de activități procedurale. În majoritatea cazurilor, factorii de decizie au doar posibilitatea să se pronunțe asupra unui material, care le-a fost prezentat, sau asupra unor propuneri, care le sunt înaintate pentru adoptarea deciziei. De regulă, decidentul se limitează doar la cercetarea materialului analitic prezentat și la alegerea uneia dintre soluțiile sugerate, fără a avea timpul necesar și posibilitatea să verifice calitatea informațiilor primite. Rezultă, astfel, importanța deosebită și marea răspundere ce revine personalului fără drept de decizie, situat pe nivelurile ierarhice inferioare, responsabil de studierea și analiza detaliată a problemei apărute, precum și de generarea soluțiilor decizionale. Dezvoltarea și perfecționarea competențelor gnoseologice, prognostice, praxiologice, profesionale, precum și deținerea celei mai exacte imagini asupra realităților sociale și necesităților ce urmează a fi satisfăcute, sunt calități determinante pentru toate categoriile de funcționari publici implicați în actul decizional. Prin urmare, deducem reiterat că valoarea unei decizii administrative este condiționată, în cea mai mare măsură, de competența și conștiinciozitatea profesională, sagacitatea ereditară, corectitudinea și spiritul de răspundere al tuturor funcționarilor publici implicați direct sau indirect în exercițiul decizional.

Analizând acum acest element prin prisma relației de interdependență cu elementul *problema de soluționat sau situația juridico-faptică nereglementată*, așa după cum menționam mai sus, între acestea există interferențe vădite, și anume, dacă problema de soluționat este identificată de către personalul care ulterior va deține și calitatea de decident, atunci ordinea de examinare a acestor elemente va fi inversată, iar dacă acesta nu va deține această calitate, atunci, într-adevăr, problema va fi stabilită și formulată, ca apoi să se identifice cei mai potriviți decidenți pentru examinarea problemei.

Un alt actor sau decident indirect al procesului decizional, care consolidează procesul de elaborare și adoptare a deciziilor administrative imprimându-i aplicabilitate și legitimitate, este cetățeanul. Cea mai importantă consultare necesită a fi obținută de la *cetățeni*, cărora le aparține puterea suverană a statului. În condițiile dezvoltării și consolidării democrației, *consultarea largă a cetățenilor creează cele mai favorabile condiții pentru adoptarea deciziilor calitative și oportune*, care să răspundă totalmente cerințelor sociale. Prin consultarea membrilor societății se asigură asocierea acestora la procesul decizional și la deciziile rezultate. Eficiența deciziei administrative depinde, în primul rând, de cunoașterea cât mai completă și exactă a cerințelor sociale izvorâte din nevoile cetățenilor cu caracter general. Participarea cetățenilor la adoptarea deciziilor administrative, fie în mod individual sau într-un cadru instituționalizat organizat, constituie o dovadă reală a dezvoltării continue a statului democratic, orientat spre cunoașterea și rezolvarea problemelor sociale, politice și economice ale societății [9].

Fiecare activitate desfășurată, indiferent de forma pe care o îmbracă aceasta, dispune de anumite obiective, stabilite de persoanele care le desfășoară. Acestea reprezintă niște așteptări și percepții vizavi de

rezultatele finale ce ar trebui să se obțină la sfârșitul activității executate. Analogic este și în activitatea decizională, unde decidenții își trasează anumite obiective, care au menirea de a preciza finalitățile actului decizional [3, p. 220]. Obiectivele decizionale se proiectează odată ce situația problematică a fost identificată și definită. Acestea previzionează situația faptică viitoare, la care se dorește să se ajungă prin implementarea deciziei adoptate. Pentru soluționarea problemelor, sunt recomandate stabilirea obiectivelor atât cu caracter general, cât și cu caracter specific. Obiectivele specifice se recomandă a fi formulate în formula SMART, adică să fie simple, măsurabile, acceptabile, realizabile și fixate în timp. Realizarea obiectivelor va fi monitorizată prin intermediul unor *indicatori de monitorizare*, care vor măsura *resursele, rezultatele acțiunii de implementare a deciziei și impactul*. Obiectivele generale reflectă motivul adoptării deciziei și expun direcția de bază de acțiune, cu indicarea rezultatelor scontate în domeniul vizat. Obiectivele specifice expun rezultatele concrete și măsurabile, astfel încât ulterior să poată fi evaluată eficiența implementării deciziei.

Mediul ambiant reprezentat de ansamblul factorilor interni și externi ai organizației publice reprezintă un alt element structural al procesului decizional, care contribuie la influențarea deciziei. Procesul decizional, după cum menționează C. Brătianu, depinde foarte mult de *contextul cognitiv* existent în mediul administrativ [3]. Contextul cognitiv se definește prin cantitatea și calitatea de informații și cunoștințe existente pentru problema formulată și pentru variantele posibile de soluționare a ei. În funcție de acestea, contextul cognitiv organizațional poate fi caracterizat de următoarele stări: *de certitudine; de incertitudine; de incertitudine avansată; de risc; de ambiguitate* [3], [7].

Un alt element structural al procesului decizional este *mulțimea criteriilor decizio-*

nale. Criteriile decizionale reprezintă totalitatea principiilor de clasificare sau a punctelor de vedere ale decidentului, cu ajutorul cărora se identifică și se stabilesc potențialele soluții de rezolvare a problemei, ca ulterior, dintre acestea, să se selecteze cea mai rațională [3]. Pentru ca o anumită propunere de soluționare a situației problematice să fie clasificată drept alternativă decizională, aceasta trebuie să întrunească unul sau mai multe criterii decizionale. Cu ajutorul criteriilor se determină dacă potențialele propuneri decizionale identificate, dispun de atributele necesare pentru soluționarea problemei abordate. Stabilirea celei mai eficiente alternative decizionale se realizează pe baza unuia sau mai multor criterii decizionale de selectare. De obicei, deciziile operaționale, luate de către o singură persoană, au la bază un singur sau câteva criterii, în timp ce deciziile strategice, trebuie să întrunească cât mai multe criterii posibile [7].

Mulțimea alternativelor decizionale reprezintă următorul element component al actului decizional, element reprezentat de un ansamblu de soluții potențiale și plauzibile pentru rezolvarea problemei examinate și realizarea obiectivelor procesului de decizie [3]. Potențialele soluții trebuie să fie identificate și selectate în baza criteriilor decizionale special stabilite pentru acest scop, dispunând de caracteristicile și atributele potrivite și relevante pentru soluționarea completă a problemei abordate. Fiecare alternativă decizională se examinează prin prisma consecințelor probabile de producție, acestea fiind raportate la modalitatea de acoperire a tuturor aspectelor problematice ale situației decantate. Pentru fiecare alternativă decizională, în funcție de capacitatea previzionară a acesteia de a soluționa situația problematică, se stabilește un anumit punctaj, calculat și rezultat din suma ponderilor fixate pentru fiecare criteriu decizional. Ulterior, după examinarea tuturor alternativelor decizionale și clasi-

ficarea acestora, se va selecta cea soluție potențială, care a acumulat cel mai mare punctaj și dispune de cele mai mari șanse de a îmbunătăți situația faptică abordată. Setul de variante sau opțiuni decizionale, din care se va face alegerea, trebuie să fie unul finit. În situațiile în care acesta este, prin natura lucrurilor infinit, se va stabili o limită superioară a numărului de variante, pentru care se vor aplica procedurile de selecție [7].

Deci după cum menționam, consecințele emane de *alternativele decizionale*, reprezintă un alt element al actului decizional, ce cuprinde ansamblul rezultatelor potențiale ce le-ar putea suscita fiecare alternativă decizională luată în considerație pentru soluționarea situației problematice [3]. Odată ce alternativele decizionale au fost stabilite în baza criteriilor de selecție, acestea urmează a fi examinate fiecare în parte, prin prisma necesității de soluționare a problemei create, astfel, identificându-se toate consecințele ce le poate crea fiecare alternativă. Previzionarea tuturor consecințelor pentru alternativele decizionale analizate reprezintă o activitate importantă în cadrul procesului de luare a deciziilor, din considerentul că dacă anumite consecințe ar rămâne neidentificate și neexamine, acestea ar putea conduce la soluționarea incompletă a situației problematice abordate sau chiar ar putea genera alte elemente problematice conexe. De aceea, decidentul cu capacitate previzională bine dezvoltată dispune de șanse mai mari de a adopta decizii raționale și comprehensive [3].

În final, după examinarea separată, dar și interdependentă a acestor elemente decizionale se ajunge la ultima parte componentă a procesului de decizie, și anume la acțiunea de selectare judicioasă a celei mai reușite alternative decizionale, care și va constitui decizia adoptată pentru soluționarea situației problematice abordate.

Foarte important pentru reușita actului

de decidere este ca elementele decizionale expuse să fie abordate în ordinea prezentată, ținându-se cont, în același timp, și de relațiile ce există între acestea. În cazul în care această succesiune logică de tratare analitică a elementelor nu este respectată sau chiar se omite un anumit element, decizia adoptată va fi una foarte aproximativă, care se va baza pe o structură șubredă sau pe un eșafodaj științific nonsolid.

3. Influența științei administrației și dreptului administrativ asupra celei de a doua viziuni cu privire la elementele actului decizional.

O altă viziune conceptuală cu privire la elementele actului decizional se regăsește în literatura de specialitate consacrată cercetării științei administrației și dreptului administrativ. Potrivit autorilor preocupați de studierea acestor două științe și care, de altfel, au elaborat această abordare, *înțelegerea, voința, contopirea înțelegerii cu voința și factorul de timp*, la fel constituie elemente structurale ale procesului decizional [8], [10], [11], [12], [13], [14].

Facultatea de înțelegere a omului se reprezintă ca un ansamblu de operațiuni raționale și psihice ale gândirii umane, care trebuie să se realizeze după anumite proceduri grupate în cadrul general al discuțiilor sau al deliberărilor, în cadrul cărora au loc determinarea și analiza obiectului deciziei ce urmează a fi luată, precum și stabilirea acțiunilor de întreprins în sensul realizării deciziei. Obiectul deliberării în sine vizează formarea unei opinii asupra acțiunilor ce necesită a fi întreprinse prin desfășurarea unei analize complexe a raportului dintre obiective și mijloace, pe de o parte, și scopul urmărit, pe de altă parte. La etapa prezentării propunerilor de măsuri sunt analizate și sistematizate datele colectate, se analizează raportul stabilit dintre obiective și mijloace și, respectiv, scopul urmărit.

Totuși, chiar dacă analiza desfășurată este foarte profundă, iar opinia formată vi-

zavi de scopul, obiectivele și mijloacele de implementare a deciziei sunt foarte clare, decidenții trebuie să se hotărască pentru a acționa într-un anumit sens, adică trebuie să-și exprime voința. Astfel, *voința* reprezintă modalitatea de afirmare a unei tendințe cu care se identifică cel care decide, de asemenea, reprezintă impulsul care determină decidentul să acționeze într-un anumit sens, făcându-l să treacă de la intenția de a acționa la acțiunea în sine. Voința are ca efect, pe de o parte, eliberarea energiilor umane în vederea realizării scopului propus, fiind astfel elementul esențial al deciziei, iar pe de altă parte, o manifestare a autorității administrative în exercitarea puterii publice a statului sau a unei colectivități locale. Voința, în orice situație, presupune existența anumitor calități morale, a unui spirit decizional, a unei dorințe de realizare a binelui comun și a interesului general, precum și o anumită determinare și curaj pentru înlăturarea ezitărilor în alegerea acțiunii [8, p. 836], [10, p. 373], [11, p. 222], [12, p. 277], [13, p. 117], [14, p. 246].

Luând în considerare faptul că înțelegerea face apel la capacitatea de percepere de către decident a situației problematice în strânsă corelare cu fenomenele politice, sociale, economice și administrative, precum și la nivelul de pregătire al acestuia pentru a le examina în mod rațional și a lua decizii pertinente, iar voința ține mai mult de caracterul și curajul decizional al acestuia de a adopta decizii ferme și la timpul potrivit, între aceste două elemente trebuie să existe o anumită succesiune „logică și necesară”, astfel încât înțelegerea să preceadă voința. Voința, în mod imperativ, trebuie să se bazeze pe o înțelegere, care în mod subsecvent se sprijină pe un exercițiu de cercetare și analiză rațională a fenomenului studiat, justificat de scopul decizional urmărit.

Următorul element decizional pe care îl identificăm în cadrul celei de a doua abordări este *factorul timp*. Acesta dispu-

ne de aceeași importanță pentru calitatea deciziei administrative, la fel ca și celelalte două elemente, cu referință la înțelegere și voință. Decidentul administrativ, chiar dacă va dispune de capacitatea facultativă de a înțelege foarte corect situația problematică apărută și va reuși chiar să proiecteze o decizie foarte calitativă, *id est* va fi în prezența voinței, însă dacă această decizie nu va fi adoptată la acel moment în care este necesară acea decizie și nu va fi pusă în aplicare imediat, ci cu mult mai târziu, atunci celelalte etape decizionale parcurse de decident vor deveni inutile.

Așadar, deducem faptul că reușita primelor două elemente decizionale, cu referire la înțelegere și voință, se află în relație de interdependență de al treilea element – factorul timp. Orice ezitare sau întârziere, fie obiectivă sau subiectivă, în adoptarea și/sau aplicarea unei decizii administrative, va diminua esențialmente din succesul inițial proiectat al acesteia, astfel suscitând nerealizarea obiectivelor decizionale trase la etapa de inițiere a actului decizional. Totodată, considerăm că există și o relație inversă între aceste elemente, factorul timp versus înțelegere și voință: cu cât mai multă grabă va admite decidentul în abordarea elementelor înțelegere și voință (adoptarea și implementarea deciziei), cu atât mai multe aspecte decizionale vor rămâne neelucidate, prin urmare, având de suferit calitatea deciziei adoptate și implementate. Deci atât ezitățile sau întârzierile, cât și graba exagerată în adoptarea și implementarea deciziilor administrative – extremități ale oricărui proces decizional, trebuie să fie evitate de către decidenți, dacă se dorește cu adevărat o soluționare completă și de lungă durată a situațiilor problematice abordate.

În aceeași ordine de idei, timpul reprezintă elementul decizional, care verifică în continuu corectitudinea și completitudinea unei decizii, fiindcă odată cu scurgerea timpului pot fi activați și monitorizați indicatorii

de performanță ai fiecărui obiectiv decizional și pot fi observate noile realități sociale create de aceasta. Autorii acestei abordări decizionale sunt de părere că deciziile prezintă niște proiectări ale prezentului în viitor sau niște interpretări ale trecutului și concepții ale prezentului plasate în viitor [8], [10], [11], [12]. Așadar, observăm faptul că misiunea decidentului nu este simplă, acesta aflându-se permanent în căutarea celei mai eficiente soluții, soluție care trebuie să întrunească, în același timp, toate condițiile impuse de elementele actului decizional: să fie bine fundamentată, la timp adoptată și în termene cât mai utile pusă în aplicare. Ca și în cadrul celei dintâi viziuni conceptuale cu privire la elementele componente ale actului decizional, între elementele decizionale există relații organice directe și inverse, interdependențe și condiționări de conținut, dar și de procedură, care, odată luate în considerare, contribuie la adoptarea unor decizii eficiente și eficace.

4. Concluzii

Sintetizând cele expuse și analizate, reținem importanța accentuată și rolul determinant al elementelor componente pentru actul decizional în vederea obținerii unei decizii eficiente și eficace. Pentru obținerea unei astfel de decizii calitative, se impune cu necesitate construirea unui proces decizional complet și coerent, bazat pe toate elementele structurale analizate în prezentul articol. Omiterea unor anumite elemente sau recuzarea ordinii de examinare a acestora reprezintă cauze ce conduc la diminuarea potențialului deciziei de a soluționa situația problematică examinată.

Constituind părți componente ale actului decizional și fiecare ocupând un anumit loc și rol în cadrul activității decizionale, acestea necesită a fi abordate într-o ordine logică, astfel încât să fie analizate fiecare în parte, cât și în relații de interdependență reciprocă. Totodată, considerăm că cele două viziuni exis-

tente cu privire la elementele componente ale actului decizional trebuie să fie considerate prin combinare în cadrul activităților decizionale, întrucât elementele acestora sunt distincte și prezintă particularități specifice

doar acestora. Elemente ale primei viziuni nu se regăsesc în cadrul celei de a doua și viceversa, de aceea utilizarea elementelor din cadrul ambelor viziuni este foarte importantă pentru reușita actului decizional.

BIBLIOGRAFIE

1. Solomon O. Eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova. Monografie. Chișinău: S.n., Foxtrot, 2016, 207 p.
2. Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a II-a. București: Universul Enciclopedic, 1996, 1192 p.
3. Burduș E., Căprărescu Gh. Fundamentele managementului organizației. București: Editura Economică, 1999, 512 p.
4. Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003, 350 p.
5. Preda M. Comportament organizațional (teorii, exerciții și studii de caz). Iași: Polirom, 2006, 249 p.
6. Zlate M. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Vol. II, Iași: Polirom, 2007, 673 p.
7. Brătianu C. Management și marketing. Curs universitar, 2007.
8. Platon M. Administrația publică: curs universitar. Chișinău: Ed. „Universul”, 2007, 928 p.
9. Androniceanu A. Management public. București: Editura Economică, 1999, 240 p.
10. Oroveanu M. Tratat de știința administrației. București: Editura CERMA, 1996, 512 p.
11. Manda Corneliu. Știința administrației. București: Lumina Lex, 2004, 279 p.
12. Manda Corneliu, Manda Cezar C. Știința administrației: curs universitar. București: Universul Juridic, 2008, 351 p.
13. Negoită A. Drept administrativ. București: Editura Sylvi, 1998, 298 p.
14. Savu Gh., Ticames E. Drept administrativ și elemente de știința administrației. Editura Sedcom Libris, 2003, 441 p.

Prezentat: 23 octombrie 2017.

E-mail: soacbu77@yahoo.com

Societatea civilă și statul de drept ---



Regimul juridic al raporturilor între centru și unitățile administrativ - teritoriale în cadrul sistemelor administrative contemporane

The legal regime of the relations between the centre and the administrative-territorial units within the contemporary administrative systems

CZU 35.071.6

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Adrian CRASNOBAEV,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

SUMMARY

The decentralization of public administration refers to the process of increasing the autonomy of local communities by transferring new decision-making responsibilities, as well as financial and patrimonial resources, respecting the principle of subsidiarity, reducing current spending and increasing transparency in relation to citizens and increasing the quality and access to public services, or in other words, is a process of transferring authority and administrative responsibilities from central to local government in the areas of planning, decision-making, legal accountability and public service management.

Keywords: *centralization, de-concentration, decentralization, local autonomy, Government.*

REZUMAT

Descentralizarea administrației publice se referă la procesul de creștere a autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității, reducerea cheltuielilor curente și creșterea transparenței în relația cu cetățenii și creșterea calității și accesului la servicii publice sau, cu alte cuvinte, este un proces de transfer al autorității și al responsabilităților administrative de la administrația publică centrală la cea locală în domeniile planificării, luării deciziilor, responsabilității legale și managementului serviciilor publice.

Cuvinte-cheie: *centralizare, desconcentrare, descentralizare, autonomie locală, Guvern.*

Din punct de vedere administrativ, conceptele de centralizare, desconcentrare și descentralizare se folosesc pentru a descrie relațiile care se stabilesc între centru și periferia sistemului administrativ în cadrul statului unitar sau al statelor federale care compun statul federal.

Se consideră că distincția dintre centralizare și descentralizare nu este sinonimă cu cea dintre statele federale și cele unitare, deoarece statele unitare pot fi caracterizate de descentralizare, în timp ce statele federale pot fi caracterizate de decizionarea centralizată. Prin urmare, centralizarea/descentralizarea este privită mai degrabă ca un continuu decât o dihotomie [2, p. 57].

Respectiv, centralizarea sau descentralizarea cuprind mai multe tipuri de aranjamente structurale, și anume:

- **centralizarea/descentralizarea politică**, care se referă la centralizarea/dispersarea deciziei politice, unde centralizat înseamnă o autoritate politică decizională concentrată în guvernul central (sau național) relativ la unitățile subnaționale, în timp ce descentralizarea se referă la dispersia autorității către unitățile subnaționale. Descentralizarea politică implică unități subnaționale ale guvernului care au autoritatea de a se angaja în decizii efective (nu iluzorii) referitoare la politica de ordin social, fiscal sau economic care afectează acea zonă. Deciziile luate mai întâi pe plan politic pot fi transformate în decizii economice prin descentralizare în relațiile cu clienții, evitând cu totul guvernele locale;

- **centralizarea/descentralizarea administrativă** reprezintă concentrarea sau dispersarea puterii decizionale la nivel administrativ;

- **centralizarea/descentralizarea economică** se referă la locația deciziilor economice, unde descentralizat e mai răspândit în mecanismul pieței spre consumatori, iar în centralizat este concentrat în mâinile guvernului.

Regimul juridic centralizat reprezintă o uniformizare a activității colectivităților locale,

care nu oferă posibilitatea afirmării identității acestora, astfel că orice decizie în acest sens este transmisă pe cale ierarhică, iar din punct de vedere organizatoric și funcțional nu asigură mecanismele de promovare a acestora, astfel că în majoritatea cazurilor funcționarii publici locali nu dispun de inițiativă în promovarea intereselor colectivităților locale, fiind obligați să respecte cu strictețe ordinele de la centru, deoarece organizarea centralizată asigură, în fruntea organelor locale, funcționari numiți de organele centrale, ceea ce impune dependența funcționarilor publici locali de structurile ierarhice superioare.

În cazul unui regim centralizat, în teritoriu acționează numai agenți ai organelor centrale ale statului, numiți, revocați și răspund exclusiv în fața acestora, dar care sunt simpli agenți administrativi, și nu au niciun fel de competență proprie de decizie, având doar două obligații: să informeze centrul cu privire la situația locală și să execute în teritoriu deciziile centrului [1, p. 56].

Într-un regim de centralizare administrativă, unitățile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică și rămân în strictă dependență față de puterea centrală, mărghinindu-se să-i execute instrucțiunile, deoarece colectivităților locale nu li se recunoaște dreptul de a se administra (autonomia locală).

Deși acest sistem a fost aplicat în astfel de țări ca Franța, Germania, Rusia, fiind promovat de doctrine etatiste ca socialismul de stat (Schumacher, Germania), doctrina solidaristă (Leon Burgeois), doctrinele socialiste și comuniste de după cel de al Doilea Război Mondial, totuși centralizarea administrativă aduce după sine o multitudine de dezavantaje precum:

- interesele locale nu pot fi satisfăcute în mod corespunzător deoarece puterea centrală nu are posibilități și timp suficient pentru a cunoaște în mod real problemele locale, mai ales dacă ele diferă de la o zonă la alta;

- autoritățile administrației publice centrale sunt supraîncărcate cu problemele administrației locale, ceea ce conduce la tergiversări în soluționarea acestora și acordarea unui timp insuficient chestiunilor majore ce privesc conducerea administrației publice pe plan central;

- cetățenii nu participă la administrația publică, ceea ce face ca interesul lor pentru problemele locale să fie sensibil diminuat.

Indiferent de faptul că acest mod de organizare asigură un control de către mai multe trepte ierarhice, care poate constitui o garanție pentru apărarea intereselor cetățenilor sau a serviciilor publice naționale girate în condiții mai bune, avantajele centralizării administrative sunt mult mai limitate în opoziție cu dezavantajele.

Desconcentrarea administrativă sub aspectul eficacității activității administrației reprezintă în funcție de caracteristicile sale o formă superioară a sistemului de centralizare administrativă, pe motiv că în cadrul acestui regim de organizare administrativă în teritoriu nu mai există simplii agenți ai centrului, ci ai autorității administrative propriu-zise, care dispun de competențe proprii, chiar dacă se menține specificul numirii și revocării de centru, față de care sunt subordonate și răspunzătoare, însă autoritățile desconcentrate pot adapta la specificul local măsurile și ordinele transmise de la centru.

Desconcentrarea este „ceva intermediar” între centralizare și descentralizare definită ca un transfer de atribuții de putere decizională de servicii și mijloace, de la un nivel central către un plan local, în favoarea unor agenți de stat situați la nivel local [5, p. 14].

De fapt, desconcentrarea reprezintă cea mai slabă formă de descentralizare care implică transferul de autoritate și responsabilități de la nivelul ministerelor sau agențiilor la structurile din teritoriu care aparțin de aceea, unde:

- pe verticală sporesc competențele serviciilor exterioare ale ministerelor și/sau ale

celorlalte organe ale administrației centrale;

- pe orizontală se amplifică competențele conducătorului serviciilor desconcentrate dintr-o circumscripție administrativă, cum ar fi, de exemplu, prefectul.

Prin urmare, instituțiile administrative desconcentrate rămân instituții ale statului, subordonate ierarhic, chiar dacă au dobândit competență proprie [1, p. 56].

Descentralizarea administrativă, ca concept, reprezintă transmiterea sau transferul unei părți însemnate din atribuțiile, competențele și responsabilitățile guvernului și celorlalte organe ale administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale.

Descentralizarea este un subiect care suscită interesul teoreticienilor, publicului și politicienilor, deoarece reprezintă un instrument de mediere a conflictelor, asigurând structuri și modalități de participare democratică la guvernare, dar și un transfer de sarcini, resurse și puteri de la stat spre nivelul primar și cel intermediar în cadrul unor relații de cooperare și solidaritate.

Fiind revendicată în doctrină ca un principiu și o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale, descentralizarea urmărește conștientizarea și creșterea gradului de implicare a colectivităților locale în gestiunea problematicei regionale și locale în vederea îmbunătățirii legăturii dintre politica națională și responsabilitățile locale, îmbunătățirii eficienței ofertei de servicii publice, îmbunătățirii performanțelor financiare, precum și asigurării unui cadru mai bun de răspuns la nevoile locale [7, p. 16].

Tendința actuală spre descentralizare a provocat o dezbatere aprinsă cu privire la capacitatea administrațiilor publice locale și a comunităților locale de a gestiona noile responsabilități (planificare, finanțare etc.). Indiferent de faptul că prin descentralizare administrațiile locale sunt mai aproape de cetățeni și mai receptive la doleanțele cetățenilor, totuși capacitatea de a gestiona mai

eficient comunitățile și finanțele variază, astfel că administrațiile locale, mici și fără experiență, adesea nu au capacitatea de a susține proiecte importante și duc lipsă de resurse umane cu pregătirea necesară pentru a gestiona bugete mai mari.

De obicei, planificatorii descentralizării urmează principiul general că administrația publică centrală trebuie să se ocupe, în primul rând, de crearea și întreținerea mediului, care permite realizarea descentralizării și de strategiile globale, lăsând autoritățile locale să se ocupe de adaptarea mecanismelor de prestare a serviciilor și cheltuielile publice la nevoile și circumstanțele locale. În realitate însă gradul diferit de capacitate (capacitatea autorităților locale, precum și a societății civile) influențează deciziile privind transferul de anumite responsabilități la nivel local. În cele mai multe cazuri, descentralizarea serviciilor de bază nu înseamnă că nivelul central transmise toate sarcinile legate de aceste servicii.

Respectiv, evaluarea capacității instituționale a administrației locale este o parte integrantă a concepției de descentralizare [6, p.16], reprezentând un sistem care implică autonomia, iar prin promovarea unei autonomii locale se asigură dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale.

În funcție de responsabilitățile transferate, descentralizarea este împărțită în trei categorii: politică, administrativă și fiscală. Dacă din punct de vedere politic descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației”, asigurând un sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul organelor locale alese de ei, atunci din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor, fiind perceput ca un „principiu de administrație utilă” [4, p. 121], iar descentralizarea fiscală are ca scop intensificarea controlului autori-

tăților locale asupra resurselor financiare - fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie a generării de venituri.

Ar fi cazul de reiterat că o descentralizare politică se află în dependență față de reformele constituționale sau statutare, existența și modul de implementare a pluralismului politic, aplicarea mecanismelor democratice de participare a cetățenilor la conducerea treburilor publice locale, întărirea corpurilor legiuitoare și a unităților politice locale, iar absența unora dintre aceste aspecte poate conduce la „capturarea” sistemului electoral de elite locale care apoi ar putea dezvolta și implementa politici și acțiuni care să-i favorizeze pe ei sau grupurile care îi susțin.

În general, experiența arată că descentralizarea este cel mai bun mod de a consolida capacitatea locală și de a spori participarea locală, iar prin aceasta se asigură și accesul autorităților locale la resursele naționale și încurajează dezvoltarea planificării publice și un management mai bun.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă [3], descentralizarea reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora.

Reieșind din conținutul art. 4, art. 6, art. 9 și art. 11 ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, transferul progresiv al competențelor este fundamentat pe evaluări sectoriale și analize de impact, realizate în baza unei metodologii specifice și a unui set de indicatori elaborați de către ministere și alte autorități administrative centrale în cadrul comisiei paritare pentru descentralizare. Competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică. O unitate administrativ-teritorială este considerată via-

bilă din punct de vedere administrativ atunci când ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce-i revin, iar cheltuielile administrative ale acestora nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii. Anume din aceste considerente și în temeiul aprecierii capacității administrative, legiuitorul face distincție între domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi și domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul al doilea.

Prin urmare, descentralizarea este nu numai un principiu de organizare a administrației publice, ci și atât un proces de delegare a diferitelor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși, cât și un transfer de responsabilități privind planificarea, finanțarea și gestionarea unor anumite funcții publice de la nivelul guvernului central și al agențiilor sale la unitățile publice teritoriale.

Privită însă ca mod de organizare administrativă și divizare a muncii administrative, descentralizarea este bazată pe pluralitatea centrelor decizionale autonome în care serviciile publice cu caracter regional, local sau special sunt girate de autorități administrative autonome, care sunt în afară de ierarhia autorităților statului.

În contextul definițiilor și dimensiunilor descentralizării expuse, se evidențiază următoarele elemente componente ale sale:

- **existența unor colectivități locale**, fiind constituite în circumscripții administrative, ce coincid sau diferă de unitățile administrativ-teritoriale ale statului, dar sunt componente ale colectivității naționale, având nevoi specifice și diferite de nevoile generale ale colectivității naționale, care îi solidarizează pe membrii lor;

- **recunoașterea responsabilității colectivităților locale în gestionarea nevoilor specifice**, care presupune și existența unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum

ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcționari care să gestioneze treburile publice sau o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu;

- **colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii, autonome față de stat**, astfel că pentru a ne găsi în situația descentralizării administrative este necesar ca aceste autorități locale să fie reprezentantele colectivităților locale și nu reprezentante ale statului plasate în fruntea colectivității. Însă pentru ca ele să fie autonome față de stat, este necesar atât ca ele să se formeze în baza unor principii democratice, unde autoritățile locale să rezulte din alegeri libere, desfășurate în circumscripțiile colectivităților teritoriale, dar și să dispună de o competență care să le confere autonomia față de organele administrației publice centrale a statului, pentru a fi rezolvate operativ treburile locale;

- **supravegherea activității colectivității locale de autorități ale puterii executive**, care presupune că autonomia față de organele administrației publice centrale a statului nu este una absolută, ci limitată, deoarece autonomia periferiei față de centru nu înseamnă și independența autorităților administrației publice locale față de autoritățile centrale ale puterii executive, astfel că în virtutea dependenței colectivității locale față de statul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un control de tutelă administrativă, care are ca scop verificarea legalității actelor emise de către autoritățile administrației publice locale, dar nu și oportunitatea acestora.

Impactul descentralizării pe termen lung este unul pozitiv din considerentul că fiecare colectivitate dintr-o anumită unitate administrativ-teritorială are nevoi specifice manifestând o cerere mai mare pentru un anumit bun public. Aceste nevoi reies din cultura zonei geografice respective, din condițiile na-

turale existente, din situația finanțelor publice locale și din specificul activităților unității administrativ-teritoriale în cauză. Cererea pentru anumite bunuri publice este diferită într-o unitate administrativ-teritorială cu specific turistic față de una cu specific industrial. Astfel, fiecare dintre ele va produce, în cunoștință de cauză, bunuri publice pentru creșterea bunăstării în funcție de cererea avută [8, p. 70].

În concluzie, constatăm că continuarea proceselor de descentralizare și de desconcentrare este un deziderat necesar pentru a îmbunătăți calitatea managementului servi-

ciilor publice, asigurând o alocare mai eficientă a responsabilităților și resurselor acestuia, iar nevoile cetățenilor sunt mult mai bine satisfăcute, din cauză că ele sunt mult mai bine cunoscute la nivel local decât la nivel central.

Prioritățile procesului de descentralizare și desconcentrare rămân a fi îmbunătățirea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate sau desconcentrate, clarificarea competențelor la diferite niveluri și structuri ale administrației publice, creșterea autonomiei financiare și creșterea capacității, instrumentelor și procedurilor necesare implementării acestuia.

BIBLIOGRAFIE

1. Dincă D.V. Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Economică, 2012, 148 p.
2. Ghiolțan C., Iuoraș M. Descentralizare administrativă în Ungaria. În: Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2 (14), 2005, p. 56-62.
3. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 01.01.2007.
4. Popa E. Autonomia locală în România. București: ALL BECK, 1999, 214 p.
5. Popa V., Munteanu Ig., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier SRL, 1998, 219 p.
6. Popovici A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. În: Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2015, p. 11-20.
7. Profiroiu M. Accelerarea reformei administrației publice. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 8, 2002, p. 13-23.
8. Voinea Gh., Rusu E. Teorema descentralizării și impactului ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale. În: Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Secțiunea Științe Economice, 2005/2006, p. 67-70.

Prezentat: 16 octombrie 2017.

E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru

Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte

The control exercised on public administration: essence, forms, objectives and effects

CZU 342.97+351.9

Irina IACUB,
doctor în drept, avocat, conferențiar universitar interimar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Natalia CHIPER,
doctor în drept, avocat, lector superior,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Dans cet article les auteurs proposent d'analyser la notion et l'essence du control sur l'administration public; les formes et les modalités de réalisation; les objectifs et les effets du control. Ils arguments la nécessité et souligne le rôle du controle sur l'administration public au milieu de l'activité de direction de l'état. À cet effet les auteurs présents des propositions et des recommandations en ce qui concerne l'efficacité du controle administratif.

Mots-clés: control, controle administratif, control sur l'administration public.

REZUMAT

În acest articol, autorii își propun să analizeze conceptul și esența controlului asupra administrației publice; formele și modalitățile de realizare a acestuia; obiectivele și efectele controlului. Ei argumentează necesitatea și subliniază rolul controlului asupra administrației publice, ca activitate distinctă a statului. În acest scop, autorii prezintă propuneri și recomandări cu privire la sporirea eficienței controlului asupra administrației publice.

Cuvinte-cheie: control, control administrativ, control asupra administrației publice.

Esența controlului exercitat asupra administrației publice. Pentru un stat de drept real, a avea legi și alte acte normative bune încă nu este totul (și nicidecum suficient). Foarte importantă este organizarea îndeplinirii lor. Statul trebuie să asigure, în acest scop, ordinea și disciplina în sfera pu-

terii executive, în general, și a administrației publice, în particular [10, p. 19].

În concepția prezentului demers științific, administrația publică este privită ca o activitate și reprezintă acțiunea unor oameni în raport cu alți oameni, desfășurată în interes general și în regim de putere

publică, în scopul organizării executării și executării concrete a legii.

Din conținutul complex al noțiunii de *administrație publică*, în literatura de specialitate [19, p. 15; 3, p. 120] se menționează că fac parte imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona și a controla*. Fiecare dintre acestea reprezintă categorii de acțiuni pe care administrația le realizează și se regăsesc între ele în interrelație și intercondiționare reciprocă, premisă a unei administrări eficiente.

Pe de altă parte, ținem să precizăm că administrația publică are menirea de a realiza anumite valori politice, economice, sociale și culturale, care exprimă interesele generale ale societății formulate în conținutul legilor. Prin urmare, administrația publică constituie un „mecanism de realizare a valorilor politice pentru satisfacerea necesităților sociale” [17, p. 170] și este deosebit de important ca în acest proces de realizare să nu se admită abateri de la prevederile normative de către înșiși reprezentanții administrației. În acest scop, administrația publică este supusă diverselor forme de control care reprezintă una din modalitățile cele mai eficiente de asigurare a legalității [10, p. 19; 8, p. 290].

Așadar, administrația publică nu poate fi concepută în afara unei activități de control asupra modului în care își realizează obiectivele, decizia, execuția și controlul execuției fiind un proces unitar, care asigură însuși scopul legii [6, p. 467].

În prezent, este unanim recunoscut faptul că organizarea și coordonarea oricărui domeniu economic sau social și, mai ales, perfecționarea metodelor sunt condiționate de cunoașterea realității, de informarea precisă asupra unei activități concrete. Din acest punct de vedere, controlul apare ca o condiție de *sine qua non* a activității autorităților administrației publice, deoarece numai prin control se poate verifica viabilitatea deciziilor autorităților publice, se pot descoperi păreri, se pot gândi și elabora so-

luții de optimizare în practica cotidiană [1, p. 508-509].

Scopul și obiectivele controlului. Orice persoană, angajată într-o activitate socială, recunoaște utilitatea controlului. Cu toate acestea, de cele mai multe ori, situația de a fi persoană controlată nu este dorită, de unde consecința că uneori controlul dă naștere unor tensiuni și chiar resentimente ale celui controlat față de cel ce controlează. Cauza acestei stări de lucruri se găsește în neînțelegerea conținutului exact și științific al sensului și semnificației activității de control.

Atât în practică, cât și în teorie este vehiculată concepția potrivit căreia controlul se reduce la descoperirea abaterilor de la conduita prescrisă de conducere. Conform acestei concepții, controlul se limitează la anchete în cursul cărora cel ce controlează este în căutarea de greșeli, iar consecința este ca cel controlat, situându-se pe o poziție de inferioritate, este în căutare de scuze și motive „obiective”. Știința administrației însă califică această concepție drept una greșită și dăunătoare, pentru că „rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată” [21, p. 142; 13, p. 95; 19, p. 5-6].

Prin urmare, controlul nu este un scop în sine, el se înfăptuiește în scopul constatării rezultatelor aplicării actului decizional – atât ale celor pozitive, cât și ale celor negative, precum și în scopul prevenirii erorilor în aplicarea deciziilor, înlăturării lor și, în consecință, organul de control, făcând o analiză a acestora, împreună cu organul controlat, să stabilească măsurile necesare pentru îmbunătățirea activității administrației publice [10, p. 20].

Pentru a obține aceste rezultate, știința administrației înaintează următoarele obiective pe care trebuie să le urmărească

controlul [17, p. 171-172; 20, p. 5]: *respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice; verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii; constatarea rezultatelor pozitive și a abaterilor de la normele prescrise; stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor elucidate*. Cu siguranță, realizarea acestor obiective este o garanție de eficiență a controlului exercitat asupra administrației publice [10, p. 20-21].

O altă problemă este generată de faptul că multe dintre formulările cu privire la control, exprimate de teoreticieni în literatura de specialitate, îl tratează ca pe o activitate de observare, constatare, de cercetare și urmărire, eventual, de supraveghere și nu iau în considerație eficiența acestuia. În același timp, conceperea controlului numai din punctul de vedere al legalității creează situația unui control pasiv, întrucât dreptul este, prin esența sa, mai mult un regulator al activității decât un motor [16, p. 284-285]. În acest fel, prin rezumarea la legalitatea actelor administrative se eludează conținutul muncii administrative, și anume faptul administrativ [1, p. 50].

Practica demonstrează însă obligativitatea controlului de a însuma cele două laturi importante: legalitatea și oportunitatea, dar și necesitatea de a se integra omogen în activitatea de conducere. În acest sens, funcția controlului apare în ipostaza unei componente esențiale a activității de conducere, ale cărei performanțe urmărește să le îmbunătățească, pentru ca aceasta să corespundă cât mai mult nevoilor și intereselor societății.

Formele controlului exercitat asupra administrației publice. Pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de legislație, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități.

Activitatea de control poate privi toate aspectele acțiunii administrative, în orica-

re din formele sale de manifestare. Astfel, controlul poate viza modul de utilizare a mijloacelor materiale și umane, a resurselor financiare sau felul în care organul controlat și-a exercitat competența legală. Deoarece organele administrației publice formează un sistem ierarhic, devine posibilă existența unei game ample și variate de forme de control.

Mai întâi de toate, menționăm că în literatura de specialitate românească [7, p. 150-152] se face distincție între *modalități* de control și *forme* de control, modalitățile privind obiectul controlului, iar formele – momentul și autoritățile care îl exercită. Făcând excepție de această diferențiere, în continuare ne vom referi la cele mai semnificative clasificări întâlnite în teorie.

Astfel, în doctrina românească, clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice se face în funcție de:

Natura organului care exercită controlul [22, p. 228; 16, p. 289; 12, p. 450-451; 7, p. 153]: **control parlamentar** (control exercitat de autoritatea legislativă și de structurile (organele) care țin de aceasta [22, p. 228]) (exercitat sub două forme: *tradițional*, realizat de Parlament în mod direct și *modern*, exercitat prin intermediul unor autorități publice: Avocatul Poporului și Curtea de Conturi [26, p. 134; 12, p. 448]); **control administrativ** (exercitat de autoritățile administrației publice [7, p. 155; 22, p. 228]); **control judecătoresc** (exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională [22, p. 228]); **control social, prin presă** [7, p. 153]; **control exercitat de alte autorități publice** decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice (Curtea Constituțională, Avocatul Poporului) [26, p. 135].

Poziția organului de control față de cel controlat [22, p. 228; 16, p. 289; 26, p. 134]: **control intern** (exercitat de funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului) și **control extern** (exercitat din

afara autorității publice).

Regimul juridic al controlului [22, p. 228; 16, p. 289] (procedurii aplicabile [26, p. 136; 12, p. 451]): **control jurisdicțional (de natură contencioasă)**, exercitat de instanțele judecătorești (organe administrative cu atribuții jurisdicționale) și **control nejurisdicțional (de natură necontencioasă)**, exercitat de toate celelalte autorități de control.

Sfera de cuprindere [22, p. 228; 16, p. 289] (obiectivul urmărit [26, p. 136]): **control specializat (tematic)**, efectuat pe o anumită problemă, activitate, domeniu; **control complex** sau **general**, care privește mai multe sectoare de activitate, ori toate atribuțiile celui controlat.

Scopul urmărit [22, p. 229] (extinderea activității de control [16, p. 289]): control ce poate privi numai **legalitatea** actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și **oportunitatea** acestora.

Obiectivele controlului [19, p. 135; 7, p. 150-152]: **control de materialitate**, care privește verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezența sau absența factorilor măsurabili; **control de regularitate**, care duce la confruntarea elementului supus verificării cu o regulă juridică (control ce se referă, în general, la actele administrative și la operațiunile financiare); **control de rentabilitate**, care urmărește evaluarea costului resurselor umane și materiale utilizate pentru îndeplinirea sarcinilor administrative; **control de eficiență**, care implică comparații față de standardele dintr-o bază de referință; **control de oportunitate** [7, p. 152] exercitat, de regulă, de către organe de control mixte care urmăresc verificarea conformității actelor cu legea, dar și o circumscriere a acestora intereselor generale

Momentul exercitării controlului [2, p. 123; 7, p. 152-153]: **control prealabil** sau **preventiv** (control ce impune ca actul administrativ (decizia) să poată fi emis numai după efectuarea controlului), **control concomi-**

tent (o formă de control aproape teoretică, pentru că este dificil de realizat, însemnând în fapt o codecizie), **control posterior** sau **ulterior** (forma generalizată de control în administrație).

Efectele pe care le determină [12, p. 451]: **control care atrage atenționări și sancționări** ale organelor administrative și funcționarilor acestora, însoțite de anularea actelor și **control care atrage numai atenționări și sancționări** (disciplinare, incluzând și sancțiunile prin care se concretizează răspunderea politică, contravențională sau patrimonială).

Modul în care intervine [26, p. 135]: **control la cererea organului controlat**, **control la sesizarea unui alt subiect de drept** și **control din oficiu**.

Autorii controlului [1, p. 512-513]: **control exercitat de autorități publice**, **control exercitat de organizații nonguvernamentale** și **control exercitat de cetățeni** (ultimele două tipuri presupun exercitarea unui control indirect asupra administrației publice cu ocazia adresării justiției sau altor autorități publice pentru apărarea drepturilor fundamentale).

În literatura de specialitate a Federației Ruse [28, p. 191; 27, p. 437] controlul asupra activității administrației publice este denumit generic **control de stat** și este clasificat în funcție de *natura autorității care îl exercită* în: **control prezidențial**, **control al organelor puterii legislative (reprezentative)**, **control al organelor puterii executive** și **control al organelor puterii judecătorești**. Important se prezintă faptul că controlul exercitat de către Curtea de Conturi este atribuit categoriei de *control al organelor puterii legislative (reprezentative)*.

În teoria administrativă franceză [9, p. 28-29], pe lângă faptul că se distinge controlul **jurisdicțional**, **politic** și **administrativ**, se dezvoltă și clasificări în funcție de: *momentul în care se exercită*: **control a priori** care precedă intrarea în vigoare a deciziilor și

control a posteriori care intervine după ce deciziile au intrat în vigoare; *după extindere: control de regularitate (legalitate) și control de oportunitate* (care presupune, printre altele, o judecată asupra valorii tehnice, politice, morale etc., a comportamentului supus examinării); *după autori: control intern și control extern.*

În literatura de specialitate autohtonă [17, p. 170; 18, p. 210; 29, p. 250; 4, p. 322; 8, p. 301-305] prioritate i se acordă clasificării controlului în baza principiului separării puterilor în stat. Astfel, se disting următoarele forme de control: *din partea puterii legiuitoare* (control legislativ sau parlamentar); *din partea instanțelor judecătorești* (control judecătoresc sau contencios administrativ); *din partea organelor administrației publice* sub toate formele lui (control administrativ); *din partea opiniei publice* (control obștesc).

După cum se observă, existența clasificărilor menționate mai sus fundamentează ideea conform căreia există distincții clare între *controlul administrativ* (care este definit drept controlul înfăptuit de administrația publică asupra sa însăși [12, p. 446; 20, p. 5]) și *controlul exercitat asupra administrației publice*, fapt ce ne determină să nu confundăm aceste două concepte [10, p. 22-23].

În același context, e important să menționăm că nu oricine poate efectua controlul. În acest scop, legislația determină categoriile de organe abilitate cu acest drept: Parlamentul; instanțele judecătorești; Curtea Constituțională; Curtea de Conturi; Guvernul, care exercită controlul prin intermediul ministerelor și al altor organe specializate de control. Din această perspectivă distingem:

- *controlul parlamentar*, exercitat de Parlament prin structurile sale. Având în vedere că obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării legii și executarea la concret a acesteia, iar legea este actul juridic al Parlamentului, este firesc ca acesta să aibă drep-

tul să controleze modul în care actele sale sunt aplicate de către autorități. Mai mult ca atât, controlul parlamentar se exercită în virtutea funcției fundamentale a Parlamentului de control al statului, izvorâtă din principiul separației/colaborării puterilor în stat [25, p. 49];

- *controlul exercitat de autoritățile administrației publice* (denumit și control administrativ), care este un control în cadrul aceleiași sistem organizatoric și funcțional. Este controlul cu cea mai largă sferă de cuprindere și cu un pronunțat rol autoreglator în cadrul sistemului. Acesta poate fi un control intern sau extern – din partea organelor specializate ale statului;

- *controlul judecătoresc* ce se realizează cu ocazia judecării cauzelor concrete sau în cazurile speciale, determinate de legislație, cu ocazia controlului legalității actelor administrative. În literatura de specialitate autohtonă [5, p. 14-18] acest control mai este denumit și *control judiciar*, forma materializată a căruia este contenciosul administrativ.

Reieșind din specificul investigației, în cele ce urmează ne vom referi doar la unele forme ale controlului.

Controlul administrativ intern se realizează de către structurile organizatorice și persoanele din interiorul instituțiilor publice controlate. Această formă de control constă în verificarea activității subdiviziunilor organizatorice și a funcționarilor unei instituții publice, de către organele colegiale sau unipersonale de conducere sau de către funcționari de rang superior, cu drept special de control, din cadrul aceleiași instituții administrative și luarea măsurilor necesare pentru înlăturarea deficiențelor sau prevenirea producerii acestora [14, p. 324]. Acest control este permanent și cuprinde întreaga activitate și toate structurile componente ale instituțiilor publice, urmărind legalitatea, eficiența, legitimitatea și oportunitatea acțiunilor administrative.

De fapt, acesta este un control necesar pentru realizarea scopurilor instituției. El permite depistarea și înlăturarea atât a problemelor, cât și a consecințelor generate de ele, înainte de a fi prea târziu, precum și stimularea unei activități eficiente. Pornind de la aceasta, controlul intern trebuie să corespundă următoarelor criterii: permanență, simplitate, flexibilitate, transparență, imparțialitate (fără a aduce prejudicii morale celor ce activează în instituția publică) și accesibilitate (comunicarea rezultatelor membrilor vizați de control) [23, p. 42].

Din cele relatate, putem conchide că controlul administrativ intern presupune atât controlul din interiorul instituției publice, cât și controlul din interiorul unei structuri ierarhice administrative.

Controlul administrativ extern se efectuează de autoritățile sau funcționarii de decizie din afara organelor controlate; acestea pot fi atât organe centrale de specialitate din cadrul administrației publice, cât și organe înființate special pentru a efectua controlul în anumite domenii sau probleme. Controlul administrativ extern se clasifică în: *control ierarhic*, *control de tutelă administrativă* și *control specializat* [3, p. 133; 4, p. 339; 17, p. 176; 12, p. 446].

Controlul extern specializat este realizat de către autoritățile administrației publice, instituțiile publice și organele special constituite prin lege, care au atribuții de control, la nivel central și local, în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate (financiar, sanitar, protecția muncii, comerț etc.).

Spre deosebire de controlul ierarhic, controlul extern specializat nu este înfăptuit de organe ierarhic superioare, ci de alte organe administrative. De aici, susține profesorul I. Iovănaș [13, p. 114], decurg două consecințe importante: acest control nu se extinde asupra întregii activități a organelor controlate, ci numai asupra anumitor aspecte precis determinate și care se încadrează în specificul activității organului de

control; organul controlat nu este subordonat organului de control, iar dreptul de control nu este subînțeles, ci trebuie prevăzut expres de lege.

În Republica Moldova, în funcție de natura juridică și, respectiv, de subordonarea organelor de control, controlul administrativ specializat poate fi exercitat de: a) inspecțiile și inspectoratele de stat din cadrul ministerelor, respectiv, ale organelor administrației publice locale; b) organele special constituite pentru control.

Efectele controlului. Punerea în evidență a conformității administrației publice cu ceea ce aceasta ar trebui să fie, reprezintă un efect important al controlului administrativ. Un alt efect se materializează în aducerea la cunoștința subiectului controlat a constatărilor și a concluziilor înscrise în rapoartele de control, precum și a organului competent care urmează să dispună măsurile necesare de remediere a deficiențelor constatate. Acțiunile de control contribuie, astfel, prin constatările și concluziile acestora, la corectarea deciziilor administrative și la adaptarea acțiunilor administrației publice la realitățile sociale aflate în continuă evoluție.

Deosebit de semnificativ se prezintă faptul că, oriunde și oricând, existența controlului presupune existența răspunderii. Control fără răspundere și răspundere fără control sunt două concepte care nu se pot separa unul de altul, ele găsindu-se într-o strânsă condiționare logică [3, p. 125]. Astfel, la depistarea încălcărilor, organele de control iau toate măsurile necesare, admise de lege, pentru înlăturarea abaterilor, iau decizii prin care se aplică sancțiuni persoanelor vinovate, sesizează organele de urmărire penală în cazul constatării elementelor de infracțiune, aplică și alte măsuri prin care impun respectarea legislației.

Alături de efectele directe, acțiunile de control pot produce și efecte derivate, cum ar fi stimularea acțiunii de autocontrol la en-

titatea controlată pentru a preveni eventualele abateri de la normele prestabilite, iar prin publicitate, inducerea unor acțiuni mai energice de autocontrol și la alte structuri ale administrației publice, decât cea care a făcut obiectul verificării.

Subliniind rolul pozitiv al controlului asupra activității organelor administrației publice, nu trebuie să neglijăm și anumite efecte negative care se pot manifesta, dacă activitatea de control nu este concepută și realizată rațional. Astfel, controlul poate avea un efect inhibitor asupra celui controlat, afectând inițiativa acestuia, iar exercitarea unor multiple activități de control este de natură să conducă la perturbarea activității entităților controlate [15, p. 171]. Iată de ce activitatea de control trebuie concepută și realizată în așa o manieră, încât să nu atrofieze spiritul de inițiativă și răspundere al funcționarilor publici și să nu conducă la perturbarea activității organelor administrației publice.

Condițiile de eficiență a controlului.

După cum s-a menționat, controlul activității desfășurate de autoritățile administrației publice nu este un scop în sine, ci urmărește realizarea cât mai eficientă a obiectivelor actelor decizionale în conformitate cu sensul și finalitățile legii, a cărei aplicare o asigură. Scopul respectiv poate fi realizat numai în cazul în care controlul are eficiență maximă. Aceasta presupune îndeplinirea unui șir de condiții, și anume:

Controlul trebuie să fie, în primul rând, *calificat* [17, p. 172; 22, p. 243-244; 3, p. 121; 4, p. 323]. Adică controlul trebuie efectuat de către *persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile controlate*, care să poată analiza în mod profesionist activitatea și celelalte aspecte verificate și să poată înainta propuneri pertinente de îmbunătățire a acestora. De asemenea, aceste persoane trebuie să fie cinstite, taciticoase, receptive și corecte.

Efectuarea controlului trebuie să fie în-

deplinită, pe cât e posibil, de înșiși *conducătorii instituțiilor administrative* [3, p. 121], întrucât funcția de control este inseparabilă de funcția de conducere (se are în vedere necesitatea organizării controlului intern în cadrul organelor administrației publice).

Eficiența controlului în administrația publică este determinată și de *proporția optimă a acestei activități* [17, p. 172; 22, p. 244]. Numărul prea mic al organelor de control nu poate cuprinde întreaga activitate a administrației publice, iar prea multe organe de control, pe lângă faptul că necesită cheltuieli financiare mari, împiedică și activitatea normală a administrației. Astfel, activitatea de control trebuie să respecte anumite limite, pentru a nu se transforma într-o frână în calea unei activități normale a administrației și a nu inhiba acțiunile acesteia.

Eficiența controlului depinde în mare măsură și de *formele și metodele de control aplicate* [22, p. 246; 17, p. 172]. Deosebit de important se prezintă alegerea (într-un anumit moment) sub raportul eficienței, din multitudinea formelor și modalităților de control, a celei mai potrivite. De asemenea, modalitățile de control trebuie să se adapteze permanent la obiectivele stabilite [3, p. 122].

Rezultatele controlului depind și de *regularitatea* cu care se efectuează acesta, de *caracterul său sistematic* [11, p. 47]. Verificarea sistematică poate conduce la depistarea la timp a eventualelor deficiențe și permite organelor abilitate să poată lua măsurile necesare înainte ca deficiențele să se amplifice, producând efecte negative. În acest mod se pot preveni erorile și rezultatele păgubitoare, prin îndrumări concrete date în procesul activității practice. Deci rolul preventiv al controlului se fundamentează pe caracterul său sistematic.

Concluziile cu care se finalizează activitatea de control trebuie să fie bine *fundamentate și argumentate* [22, p. 246]. În formularea concluziilor trebuie să se accentueze

identificarea cauzelor și condițiilor care au determinat neajunsurile constatate, pentru a putea stabili, pe cale de sinteză, în ce măsură acțiunile sunt singulare sau ele se constituie într-o practică sistematică.

O altă condiție este *obiectivitatea controlului* [17, p. 173], adică concluziile trebuie să reflecte starea reală a lucrurilor, și nu reprezentările și impresiile superficiale făcute în urma examinării doar a aspectului pe care organul controlat l-a pregătit din timp.

Concluziile și constatările trebuie să fie aduse la *cunoștința organului controlat* [22, p. 247; 4, p. 325], altfel controlul nu-și realizează rolul său de a contribui la îmbunătățirea activității. Respectivă concluzii trebuie să facă obiectul dezbaterii cu factorii de conducere ai acestora sau chiar într-un cadru mai larg. În acest fel se pot cunoaște pozițiile celor două părți în actul de control, se pot identifica măsurile adecvate pentru înlăturarea deficiențelor, se poate impulsiona autocontrolul efectuat de către fiecare funcționar asupra propriei activități.

În baza constatărilor și a concluziilor, organul de control trebuie să *stabilească măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii*, cu termene și responsabilități precise [22, p. 247; 4, p. 325; 17, p. 173].

Rolul organului de control nu încetează odată cu prezentarea concluziilor și a măsurilor. El trebuie să *urmărească*, în continuare, *modul în care organul controlat acționează pentru lichidarea deficiențelor constatate* [22, p. 247; 17, p. 173]. În acest scop trebuie să mențină o legătură sistematică, să intervină și să-l sprijine în rezolvarea acelor probleme care depășesc posibilitățile sale.

Eficiența controlului depinde, pe un plan mai larg, de preocuparea organului de control pentru *valorificarea generală, în exterior, a concluziilor* [22, p. 248]. Realizând un control extern la organe și instituții diferite, organele de control au posibilitatea să desprindă unele fenomene și practici

comune, pozitive sau negative, pe baza cărora să organizeze schimburi de experiență, consfătuiri de lucru sau instruiți, simpozioane, dezbateri, studii în reviste de specialitate și chiar propuneri de îmbunătățire a prevederilor legale în domeniile respective. Prin acestea se asigură acțiunii de control un rol tot mai activ, dinamic, amplificându-i funcția de factor reglator între obiectivele cuprinse în lege și activitatea desfășurată concret de autoritățile administrației publice.

De o maximă importanță în desfășurarea unui control eficient este *conlucrarea organelor de control cu entitatea controlată*, în scopul descoperirii cauzelor reale ale deficiențelor și a alegerii celor mai potrivite măsuri de îmbunătățire a muncii. Aceeași semnificație deosebită o are și *adaptarea permanentă a bazei sale de referință la schimbările rapide din viața socială* [10, p. 24]. În caz contrar, dintr-un factor de stimulare a evoluției administrației publice și de adaptare continuă la noile cerințe ale societății, controlul se poate transforma într-o frână, stimulând o evoluție lentă și cu costuri sporite. Deci reiese că controlul trebuie să urmeze parcursul evolutiv al vieții sociale, creșterea continuă a exigențelor față de aceasta determinând și o ridicare continuă a calității controlului.

Necesitatea și rolul controlului. În societate a fost depășită deja părerea precum că democrația și economia de piață nu au nevoie de niciun control, că aceste valori se autoreglează [24, p. 75]. Viața a demonstrat că procesul de democratizare a societății, trecerea la noile relații economice nu numai că nu neagă existența controlului, ci dimpotrivă, presupune intensificarea lui. Controlul devine un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, deoarece constituie o verigă a procesului de dirijare, având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legii.

În esență, rolul controlului este de a asi-

gura o cât mai deplină conformitate a activității organelor administrației publice cu cerințele și obiectivele sociale exprimate în legi. Prin urmare, controlul constă în confruntarea administrației publice *așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie, ceea ce trebuia sau ceea ce va trebui să fie*.

Subliniind necesitatea controlului asupra activității organelor administrative, precizăm că el nu se reduce doar la constatarea unor eventuale erori sau abuzuri în activitatea lor, ci este de natură să orienteze și să în-

drumeze corect activitatea organelor administrației publice. Din această perspectivă, controlul reprezintă o garanție a respectării principiului legalității în toate manifestările administrației publice, prin intermediul său putând fi descoperite eventualele abateri de la normele legale și stabilite măsuri concrete de corectare a acțiunii de executare a legii. În unele situații, controlul poate viza nu numai legalitatea, ci și oportunitatea deciziilor administrative, prin aceasta contribuind la eficientizarea activității administrative a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Lumina Lex, 1999, 646 p.
2. Bălan E., *Drept financiar*. București: ALL BECK, 1999, 260 p.
3. Bălan E., *Instituții de drept public*. București: ALL BECK, 2003, 178 p.
4. Belecciu Șt., *Controlul de legalitate asupra activității administrației publice*. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 321-363.
5. Cobăneanu S., *Controlul în sistemul administrației publice din Moldova*. În: Revista Națională de Drept, 2001, nr. 12, p. 14-18.
6. Cobăneanu S., Cobăneanu D., *Controlul activității autorităților publice locale în Republica Moldova*. În: Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 23-24 septembrie 2004, Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2004, p. 462-468.
7. Corbeanu I., *Drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2002, 400 p.
8. Diaconu M., *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Monografie*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, 552 p.
9. Dupuis G., Guédon M.-J., Chrétien P., *Droit administratif*. Paris: Édition Dalloz, 2004, 684 p.
10. Iacub I., *Locul și rolul Curții de Conturi în cadrul sistemului organelor de stat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, 58 p.
11. Iacub I., *Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice*. În: Legea și Viața, nr. 3, 2006, p. 44-47.
12. Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: ALL BECK, 2002, 640 p.
13. Iovănaș I., *Drept administrativ*. Vol. II. Arad: Servo-Sat, 1997, 278 p.
14. Juc V., Toma T., *Rolul controlului administrativ în realizarea ordinii juridice în statul de drept*. În: Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 23-24 septembrie 2004. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2004, p. 324-332.
15. Negoită Al., *Drept administrativ și știința administrației*. București: Atlas Lex, 1993, 266 p.
16. Negruț V., *Drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2004, 352 p.
17. Orlov M., *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001, 216 p.
18. Orlov M., Belecciu Șt., *Drept administrativ*. Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republi-

cii Moldova, Chișinău: Editura „Elena – I.V.”, 2005, 270 p.

19. Oroveanu M. T., *Tratat de drept administrativ*. București: Universitatea „Dimitrie Cantemir”, 1994, 246 p.

20. Petrescu R. N., *Drept administrativ*. Vol. II, Cluj-Napoca: CORDIAL LEX, 2001, 288 p.

21. Preda M., *Curs de drept administrativ român (partea generală)*. București: Casa editorială Calistrat Hegos, 1995, 190 p.

22. Preda M., *Drept administrativ (partea generală)*. București: Lumina Lex, 2000, 400 p.

23. *Sistemul bugetar și procesul bugetar în Republica Moldova*. Chișinău: F.E.P. Tipografia Centrală, 2001, 143 p.

24. Sîmboteanu A., *Controlul – component de reformare a administrației publice*. În: „Administrarea Publică” nr. 1, Chișinău, 1997, pp. 75-84.

25. Valah C., *Controlul financiar parlamentar*. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 3, p. 49-50.

26. Verdinaș V., *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*. București: Lumina Lex, 2002, 656 p.

27. Административное право. Учебник, под ред. Ю. М. Козлова. Москва: Юрист, 2000, 728 p.

28. Бровко Н. В., Григорян С. А., Соколова Ю.А., Административное право. Ростов на Дону: Издательство «Феникс», 2002, 288 p.

29. Creangă I., *Curs de drept administrativ*. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, 335 p.

Prezentat: 19 august 2017.

E-mail: narale@yandex.com

Protecția internațională a drepturilor mamei și copilului

International protection of mother and child rights

CZU 341.231.14-055.26-053.2

Liliana CREANGĂ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului
Afacerilor Interne al Republicii Moldova

SUMMARY

Towards the end of the 20th century, the protection of mother and child's rights has evolved from some national regulations to international regulations – a delayed remedy for flagrant and persistent abuse on the child and woman. In this sense, international law starts from recognizing the child and the woman as subjects of law, and as such, their ability to enjoy all civil, political, cultural, economic, social rights, etc. At the same time, the particularities of child – becoming a person (i.e. the lack of discernment and intellectual maturity, which limits his / her legal competence), – and women-mothers (with specific psycho-physiological) are underlined. This requires the establishment and regulation of certain assistance, protection and care measures, as well as of some institutions through which they would be able to harness their rights without being in any way harmed or injured.

Keywords: fundamental rights and freedoms, legal guarantees, special assistance

REZUMAT

Protecția drepturilor mamei și copilului a evoluat spre finele sec. al XX-lea de la unele reglementări naționale la reglementare pe plan internațional – remediu întârziat pentru abuzurile flagrante și persistente asupra copilului și femeii. În acest sens, legislația internațională pornește de la recunoașterea copilului și a femeii ca subiecte de drept și, în această calitate, a posibilității lor de a se bucura de toate drepturile civile, politice, culturale, economice, sociale etc. În același timp, sunt subliniate particularitățile copilului – persoană în devenire (respectiv, absența discernământului și maturității intelectuale, care limitează competența sa juridică), și ale femeii-mamă (cu specificul psihofiziologic), ceea ce face necesară instituirea și reglementarea unor măsuri de asistență, protecție și ocrotire, precum și a unor instituții prin intermediul cărora aceștia și-ar putea valorifica drepturile, fără a fi în vreun fel lezați sau prejudiciați.

Cuvinte-cheie: drepturi și libertăți fundamentale, garanții juridice, asistență și ocrotire specială.

Esența întregului mecanism de consacrare și garantare internațională a drepturilor omului constă în acceptarea de către state a faptului că drepturile omului nu mai pot fi lăsate la discreția fiecărui stat în parte, care să poată acționa în deplină libertate, într-un domeniu pe care și-l rezervă total. Dimpotrivă, conștiente de necesitatea reducerii riscului unor violări grave, masive și sistematice ale drepturilor omului la nivel intern, sub acoperirea unei suveranități statale absolute, statele au convenit să coopereze la nivel internațional pentru a asigura promovarea și respectarea drepturilor omului. [1]

Astfel, statul nu mai dispune de putere absolută asupra indivizilor aflați sub jurisdicția sa ci, dimpotrivă, este obligat să respecte drepturile acestora, consacrate prin norme internaționale. Atât sub aspectul consacrării, precum și sub cel al garantării drepturilor omului, nivelul internațional de protecție reprezintă un standard multinațional. Normele internaționale privind drepturile omului constituie cel mai mic numitor comun la care au putut ajunge statele cu sisteme politice, sociale extrem de diferite. Pornind de la nivelul internațional minimal, statele pot și trebuie să realizeze o consacrare și o garantare superioară a drepturilor omului prin dreptul intern.

Fără a ne pune obiectivele unei cercetări în domeniul dreptului internațional contemporan, vom încerca să analizăm unele acte și mecanisme care stau la baza protecției internaționale a drepturilor omului și, în special, a drepturilor mamei și copilului. Preocuparea internațională pentru situația copiilor a condus la adoptarea de către Liga Națiunilor, în 1924, a Declarației drepturilor copilului – primul document internațional, care se ocupa de drepturile copilului și în care găsim o formulare inițială a principiului interesului superior al acestuia. Declarația stipulează că „omenirea datorează copilului ce-i mai bun din ceea ce ea poate oferi”.

O adevărată revoluție în ceea ce privește protecția drepturilor femeii și copilului a avut loc în cadrul Organizației Internaționale a Muncii. Primele convenții ale OIM, adoptate încă în anul 1919, aveau ca obiect protecția femeilor față de munca de noapte, de muncile manuale grele și de munca în mină. Aceste documente internaționale porneau de la necesitatea protecției femeii ca viitoare mamă (concediul de maternitate, asigurarea locului de muncă, posibilitatea de a alăpta copilul în orele de muncă). Doar mai târziu, după 1950, devin priorități accesul egal la muncă și tratamentul egal în muncă, și numai după 20 de ani – principiul egalității soților în familie.

Documentul internațional care marchează începutul unei noi etape în domeniul drepturilor omului este Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO), adoptată la 10 decembrie 1948 de Adunarea Generală a ONU. Este primul document internațional de ansamblu și cu vocație de universalitate în acest domeniu. La mai bine de 50 de ani de la adoptare, Declarația își păstrează locul său de onoare în istoria mișcării pentru drepturile omului. Niciun alt document n-a surprins mai bine momentul istoric, n-a atins aceeași forță morală sau exercitat influență mai mare asupra mișcării în ansamblu. Declarația a exprimat, într-un limbaj elocvent, speranțele și idealurile unei lumi eliberate de ororile celui de-al Doilea Război Mondial.

Declarația aduce un mesaj mult mai radical decât au intenționat poate chiar înșiși promotorii acestui document. Ea a repus mereu în discuție doctrinele tradiționale din dreptul internațional, a îndreptat constant discursul relațiilor internaționale asupra unor probleme vitale pentru demnitatea umană și pentru pace. Declarația pornește de la considerentul că „ignorarea și disprețuirea drepturilor omului au condus la acte de barbarie care revolta conștiința omenirii și că făurirea unei lumi în care ființele uma-

ne vor beneficia de libertatea cuvântului și a convingerilor, eliberate de teroare și de mi-zerie este proclamată drept cea mai înaltă aspirație a omului”.

Declarația așază la baza drepturilor și libertăților omului egalitatea în drepturi, proclamând că toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ca drepturi inerente persoanei umane îi sunt consacrate dreptul la viață, la libertate și la securitate. Reieșind din acestea, se prevede interzicerea torturii și a pedepselor degradante, a arestării sau deținerii arbitrare, a condamnării pentru acțiuni care nu constituie acte penale în momentul comiterii. Declarația acordă o atenție deosebită protecției drepturilor mamei și copilului, recunoscându-i ca subiecte ce necesită o protecție sporită. Articolul 25 stipulează că mama și copilul au dreptul la ajutor și ocrotire specială. Toți copiii, indiferent dacă s-au născut în cadrul sau în afara căsătoriei, se bucură de aceeași ocrotire socială. Declarația stipulează că familia, ca element natural și fundamental al societății, are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului. Articolul 26 proclamă dreptul oricărei persoane la educație. Educația trebuie să fie gratuită, cel puțin, în ce privește învățământul elementar și de bază. Învățământul elementar este obligatoriu. Educația trebuie să urmărească dezvoltarea deplină a personalității umane și întărirea respectului pentru drepturile omului și pentru libertățile fundamentale.

O altă realizare în domeniu este marcată de Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptate de Adunarea Generală a ONU în decembrie 1966.

Pactele recunosc și definesc, în mod detaliat, drepturile prevăzute de DUDO și proclamă unele drepturi adiționale. Fiecare pact prevede existența unui mecanism, prin care să supravegheze aplicarea întocmai a

drepturilor și libertăților fundamentale ale omului înscrise în aceste documente și obligatorii pentru statele semnatare.

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale include, în primul rând, dreptul la muncă, la liberă alegere a muncii, la remunerație egală pentru muncă egală, dreptul la condiții de muncă sigure și sănătoase, dreptul la grevă, la securitate socială, dreptul la protecție și asistență socială. Pactul afirmă că fiecare om se bucură de un standard de viață adecvat, care include: hrană, îmbrăcăminte și locuință. Statele părți trebuie să asigure libertatea și obligativitatea învățământului primar și accesul tuturor la învățământul secundar și superior. Un rol major este acordat protecției familiei, mamei și copilului. Articolul 10 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale stipulează faptul că o ocrotire și o asistență cât mai largă trebuie acordată familiei, elementului natural și fundamental al societății, în special, pentru întemeierea sa și în răstimpul cât are responsabilitatea întreținerii și educării copiilor care sunt în sarcina sa.

O ocrotire specială este oferită mamelor, într-o perioadă de timp rezonabilă, înainte și după nașterea copilului. Mamele salaria-te trebuie să beneficieze în decursul acestei perioade de un concediu plătit sau de un concediu completat cu alocații de securitate socială adecvată.

Măsuri speciale de ocrotire și de asistență trebuie luate în favoarea tuturor copiilor și adolescenților, fără nicio discriminare pe motive de filiație sau din alte motive. Copiii și adolescenții trebuie ocrotiți împotriva exploatarei economice și sociale. Folosirea lor la lucrări de natură a dăuna moralității sau sănătății, de a le pune viața în primejdie sau de a dăuna dezvoltării lor normale trebuie sancționată prin lege. Statele trebuie, de asemenea, să stabilească limite de vârstă sub care folosirea muncii salariale a copiilor va fi interzisă și sancționată prin lege.

Pactul recunoaște dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de cea mai bună stare de sănătate fizică și mintală pe care o poate atinge. În vederea asigurării exercitării depline a acestui drept, statele părți sunt obligate să ia măsurile necesare pentru a asigura: [2]

- scăderea mortalității nou-născuților și a mortalității infantile, precum și dezvoltarea sănătoasă a copilului;

- îmbunătățirea tuturor aspectelor igienei mediului și ale igienei industriale;

- profilaxia și tratamentul maladiilor epidemice, endemice, profesionale și ale altora, precum și lupta împotriva acestor maladii;

- crearea condițiilor care să asigure tuturor servicii medicale și un ajutor medical în caz de boală.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice cuprinde o listă amplă de drepturi ale omului care, fără a sugera o ierarhie a lor, ar trebui definite, în mod firesc, începând cu dreptul la viață, la libertatea fizică și la integritatea persoanei, în strânsă legătură cu acestea fiind interzicerea sclavajului, muncii forțate, torturii și tratamentele crude, inumane sau degradante. Aceste drepturi reprezintă, fără îndoială, o precondiție pentru exercitarea tuturor celorlalte drepturi ale omului. La ele se adaugă prevederi speciale legate de pedeapsa cu moartea, care, considerându-se insuficiente, un al doilea Protocol adițional facultativ a fost adăugat la Pact în 1989, prin care se interzice pedeapsa cu moartea și statele părți se angajează să o abolească.

În același spirit, dar mai mult, ținând cont că femeia-mamă și copilul sunt subiecte ce necesită o atitudine deosebită, Pactul consacră: „O sentință de condamnare la moarte nu poate fi pronunțată pentru crime comise de persoane sub vârsta de 18 ani și nu poate fi executată împotriva unor femei gravide”.

Numeroase prevederi ale acestui Pact sunt menite să asigure protecția de exercițiul abuziv al puterii publice prin existența

garanțiilor judiciare: egalitatea indivizilor în fața oricărui tribunal și instanță, dreptul ca litigiul să fie examinat echitabil și public de către un tribunal competent și imparțial, prezumția de nevinovăție, neretroactivitatea legii, prezența apărătorului, reguli privitoare la tratamentul persoanelor care ispășesc o pedeapsă privativă de libertate, dreptul de a nu fi supus torturii, unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante etc.

O altă prevedere din domeniu este că tinerii aflați în prevenție vor fi separați de adulți și se va hotărî în legătură cu cazul lor cât mai repede cu putință, iar procedura aplicabilă tinerilor va ține seama de vârsta lor și de interesul reeducării lor. Reieșind din faptul că familia este elementul natural și fundamental al societății, se consacră că ea are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului, iar în cazul desfacerii căsătoriei, se vor lua măsuri pentru a asigura copiilor ocrotirea necesară. În acest sens, articolul 24 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede: „Orice copil, fără nicio discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, origine națională sau socială, avere sau naștere, are dreptul din partea familiei sale, a societății și a statului la măsurile de ocrotire pe care le cere condiția de minor. Orice copil trebuie să fie înregistrat după naștere și să aibă un nume. Orice copil are dreptul de a dobândi o cetățenie”.

Principiile Declarației universale a drepturilor omului au fost, de asemenea, dezvoltate și în alte acte internaționale. Dintre acestea, un rol esențial în protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale îl au: Convenția internațională asupra eliminării tuturor formelor de discriminare rasială (adoptată în 1965, intrată în vigoare în 1969), Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare împotriva femeii (adoptată în 1979, intrată în vigoare în 1981), Convenția împotriva torturii și altor

pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante (adoptată în 1984, intrată în vigoare în 1987), Convenția asupra drepturilor copilului (adoptată în 1989, intrată în vigoare în 1990) ș. a. [3]

Documentele internaționale menționate acordă un loc important protecției familiei, mamei și copilului. Pactele internaționale se referă la acordarea unei protecții speciale mamei, înainte și după naștere, și la acordarea unui concediu plătit și a unor prestații de securitate socială adecvate în această perioadă.

În domeniul protecției drepturilor copilului un rol decisiv îl ocupă Declarația drepturilor copilului, adoptată de ONU la 20 noiembrie 1959. Declarația proclamă următoarele principii: [4]

- fiecare copil trebuie să beneficieze de o protecție socială, acordată prin lege, de natură să-i asigure o dezvoltare sănătoasă, pe plan fizic, intelectual, moral, spiritual și social, în condiții de libertate și demnitate;
- dreptul copilului la nume și la naționalitate;
- dreptul copilului la securitate socială, inclusiv la hrană, locuință, timp liber și îngrijire medicală;
- dreptul copiilor cu handicap la tratament, educație și îngrijire necesară stării lor;
- dreptul copilului la o dezvoltare armonioasă a personalității sale;
- dreptul la învățământul elementar liber și obligatoriu;
- dreptul la protecție de oricare formă de cruzime și exploatare;
- dreptul la protecție împotriva discriminării rasiale, religioase sau de altă natură.

Declarația stipulează: copilul nu va fi angajat în muncă înaintea unei vârste minime corespunzătoare; el nu va fi, în niciun caz, determinat sau nevoit să se angajeze în orice ocupație sau serviciu care i-ar prejudicia sănătatea ori educația, sau care ar dăuna dezvoltării sale fizice, mintale sau morale. Drepturile enunțate în Declarație trebuie

garantate tuturor copiilor, fără nicio discriminare, iar statele părți au obligația să adopte măsuri pentru aplicarea lor, asigurând prioritate intereselor copilului.

De o protecție specială beneficiază mama și copilul în dreptul internațional umanitar, unde în categoria persoanelor foarte vulnerabile, în caz de conflict armat, femeile și copiii dețin un loc prioritar. [5]

Astfel, Protocolul adițional nr.1 cu privire la protecția victimelor conflictelor armate internaționale prevede reguli speciale pentru tratamentul femeilor aflate în puterea inamicului sau pe un teritoriu ocupat și anume:

- femeile vor fi protejate, în special, împotriva violului, constrângerii la prostituție și a oricărei forme de atentat la pudoare;
- cu prioritate absolută vor fi examinate cazurile femeilor însărcinate și mamelor cu copii mici, dependenți de acestea, care sunt arestate, deținute sau internate în legătură cu conflictul armat;
- necesitatea deținerii mamelor și copiilor împreună;
- femeile însărcinate sau mamele cu copii, ce depind de ele, vor fi exonerate de pedeapsa cu moartea pentru o infracțiune comisă în legătură cu conflictul armat. O astfel de condamnare la moarte nu va fi executată.

Dreptul internațional umanitar prevede o protecție generală a copiilor în calitate de persoane care nu participă la acțiuni militare și o protecție specială a acestora datorită vulnerabilității deosebite a lor. Mai mult ca atât, sub protecția normelor de drept internațional umanitar nimeresc și copiii care participă la acțiuni militare. Convenția de la Geneva cu privire la protecția persoanelor civile pe timp de război din 12 august 1949 conține multiple prevederi cu privire la protecția copiilor, fapt ce dovedește perceperea necesității protejării speciale a copiilor în timpul diferendelor militare încă la 1949. În documentul respectiv nu întâlnim însă

un principiu expres care s-ar referi la protecția specifică a copiilor.

Protocolul adițional nr.1 cu privire la protecția victimelor conflictelor armate internaționale din 1977 completează această lacună, fixând în art. 77: „Copiii trebuie să fie obiectul unui respect special și trebuie să fie protejați împotriva oricărei forme de atentat la pudoare. Părțile la conflict trebuie să le acorde îngrijire și ajutorul de care au nevoie, ținând seama de vârsta lor sau de orice alt motiv”, astfel fiind expres expus principiul protejării deosebite a copiilor în timpul diferendelor militare internaționale.

Protocolul acordă protecției copiilor un caracter complex, stabilind următoarele principii de tratament:

- copiii vor trebui să beneficieze de un regim special și să fie protejați împotriva oricărei forme de atentat la pudoare, lor li se vor acorda îngrijiri și ajutor dacă au nevoie, ținând cont de vârsta lor sau de orice alt motiv;

- copiii sub 15 ani, sub nicio formă, nu vor fi implicați în ostilitățile militare sau recrutați, înrolați în forțele armate;

- în cazurile în care părțile la conflictul armat înrolează copii sub 15 ani, care devin prizonieri de război, aceștia vor continua să beneficieze de protecția specială acordată;

- dacă copiii sunt arestați, deținuți sau internați în legătură cu conflictul armat, vor fi puși sub pază în localuri separate de adulți, cu excepția cazului în care copiii sunt cazați ca unități familiale;

- copiii, care au săvârșit o infracțiune în legătură cu conflictul armat și sunt condamnați la moarte nu li se aplică pedeapsa dacă nu aveau 18 ani în momentul comiterii infracțiunii.

Protocolul adițional nr. 2 cu privire la protecția victimelor conflictelor armate fără caracter internațional din 1977 conține stipulări similare ce prevăd că tuturor copiilor li se va acorda îngrijirea și ajutorarea, de care au nevoie, și în special:

- educație, inclusiv educația religioasă și morală, conform dorinței părinților sau, în lipsa acestora, a persoanelor care îi au în îngrijire;

- se vor lua toate măsurile corespunzătoare pentru a se facilita reunirea familiilor separate temporar;

- copiii sub vârsta de 15 ani nu se vor recruta în forțele armate și nu li se va permite să participe la ostilități;

- se vor lua măsuri pentru evacuarea temporară a copiilor din zona în care au loc lupte.

Puterea ocupantă va asigura, cu concursul autorităților naționale și locale, buna funcționare a stabilimentelor consacrate îngrijirii și educației copiilor, va lua toate măsurile necesare pentru ușurarea identificării și înregistrarea filiației lor. Dacă instituțiile locale nu vor fi potrivite în acest scop, puterea ocupantă va asigura întreținerea și educația copiilor orfani sau despărțiți de părinții lor din cauza războiului - în lipsa unei rude apropiate sau a unui prieten care ar putea să-l îngrijească - dacă este posibil, cu persoane de naționalitatea, limba și religia lor.

Copiii sub 15 ani vor primi hrană suplimentară proporțional cu nevoile lor fiziologice. Conform Protocolului adițional nr. 1 cu privire la protecția victimelor conflictelor armate internaționale cu ocazia distribuirii de colete cu ajutoare umanitare, se va acorda prioritate copiilor, lăuzelor și mamelor care alăptează. În fine, art. 78 al aceluiași Protocol atrage atenția asupra evacuării temporare a copiilor în caz de necesitate legată de lecuire sau de acordare a ajutorului medical.

Enumerarea tuturor măsurilor, prevăzute de dreptul internațional umanitar pentru menținerea legăturii dintre copii și familiile acestora, ar fi incompletă fără indicarea prevederilor în privința obligativității urmăririi sorții persoanelor protejate și a prevederilor care permit membrilor familiilor să afle situația acestora.

În 1993, Adunarea Generală a întărit sistemul promovării și implementării drepturilor omului prin crearea postului de Înalț Comisar al Națiunilor Unite pentru drepturile omului, mandatat să coordoneze toate programele Națiunilor Unite în materia drepturilor omului și să le îmbunătățească eficiența. Pentru asigurarea unei protecții efective a drepturilor omului este esențial ca statele să asigure punerea în aplicare a angajamentelor asumate prin tratate și convenții. În acest context, pentru urmărirea aplicării convențiilor ONU în sfera drepturilor omului, s-au stabilit mecanisme și proceduri distincte, constituite în baza dispozițiilor convențiilor respective.

În 1997, în cadrul unui amplu proces de reorganizare și îmbunătățire a eficienței ONU, Înalțul Comisar pentru drepturile omului și Centrul pentru drepturile omului au fuzionat într-o singură structură, Departamentul Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru drepturile omului.

În cadrul mandatului lărgit, Departamentul Înalțului Comisar al Națiunilor Unite sprijină activitatea Comisiei pentru drepturile omului în problemele promovării drepturilor femeilor și copiilor, combaterii discriminării rasiale, protecției grupurilor vulnerabile și ale minorităților. Prin tratate au fost create șase comitete specializate – mecanisme convenționale pentru monitorizarea acțiunilor statelor părți în direcția implementării prevederilor documentelor internaționale în materia drepturilor omului.

Scopul principal al acestor structuri internaționale de garantare a drepturilor omului nu este sancționarea statelor vinovate, ci supravegherea respectării drepturilor omului, inclusiv repunerea în drepturile încălcate și repararea prejudiciilor suferite de victime.

Din punct de vedere geografic, protecția internațională a drepturilor omului evoluează în doua dimensiuni – cea universală,

despre care am menționat mai sus, și în dimensiune regională. Până în prezent sunt cunoscute trei sisteme regionale de protecție a drepturilor omului: european, american și african.

Sistemul european de apărare a drepturilor omului a fost creat de Consiliul Europei, organism ce grupează în prezent majoritatea statelor Europei, care acceptă principiile statului de drept și principiul în virtutea căruia fiecare persoană aflată sub jurisdicția sa trebuie să se bucure de drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Principalul document în acest domeniu este Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Elaborată de Consiliul Europei, Convenția europeană a fost semnată de statele participante la Roma, la 4 noiembrie 1950, și a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953 [6]. Convenția constituie garanția colectivă pe plan european a principiilor enunțate în Declarația universală a drepturilor omului. Ea nu se limitează la enumerarea acestor principii, potrivit actelor internaționale cu caracter de universalitate, ci oferă protecția acestor drepturi, promovând măsuri speciale împotriva încălcării lor. Convenția a creat un sistem de protecție a drepturilor omului, care s-a dovedit a fi, de-a lungul timpului, cel mai eficient dintre sistemele elaborate până în prezent. Dreptul Convenției este benefic, în primul rând, persoanelor individuale, care sunt marii beneficiari ai acestui sistem. De asemenea, el exercită o influență pozitivă asupra drepturilor interne, impulsționând necesitatea pentru anumite reforme [7].

Deși nu conține stipulări exprese privind copiii, Convenția a fost aplicată frecvent pentru protecția drepturilor acestora – în legătură cu viața de familie, dreptul la educație, protecția împotriva discriminării și abuzului. Pe de altă parte, Convenția europeană a drepturilor omului este, în multe privințe, „refractară” la drepturile copilului. Ea face

referiri episodice la copii, de exemplu, în legătură cu natura publică a procedurilor în instanțele pentru delinvenții minori, dar nu reușește să fundamenteze conceptul de drepturi ale omului adaptate copiilor în acel cadru specific copilăriei, așa cum a fost dezvoltat mai târziu de Convenția Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului. [8]

Importanța sporită a conceptului de drepturi ale copilului și rolul major atribuit de comunitatea internațională Convenției cu privire la drepturile copilului, fac necesară o mai mare sensibilitate a Uniunii Europene în acest domeniu. Două dimensiuni necesită o atenție specială: prima presupune explorarea potențialului de a lansa proiecte-pilot și alte inițiative venite să promoveze drepturile copilului în interiorul Uniunii, a doua se referă la necesitatea aducerii tuturor actelor elaborate de Comisia Europeană a Drepturilor Omului în conformitate cu cerințele Convenției.

Politicile europene actuale în domeniul protecției drepturilor copilului acoperă un spectru larg de probleme și priorități, care sunt reglementate, implementate și monitorizate de instituțiile și organismele europene în colaborare cu guvernele statelor membre și reprezentanții societății civile. Una dintre problemele majore, care preocupă societatea europeană la ora actuală, ține de violența împotriva copilului, în special, sub forma exploatarea și abuzului sexual. În acest context, aș dori să menționez Tratatul de la Amsterdam, care încurajează cooperarea interguvernamentală în scopul rezolvării problemelor legate de infracțiunile transnaționale împotriva copiilor; programul „Stop”, destinat curmării traficului de ființe umane și exploatarea sexuale a copiilor; programul „Daphne”, care, în colaborare cu organiza-

țiile nonguvernamentale, intenționează să pună capăt violenței împotriva copilului, tinerilor și femeii.

Altă problemă ține de interzicerea violenței asupra copilului în familie și în școli. Am vrea să remarcăm, în acest sens, că un șir de state europene – Suedia, Danemarca, Austria, Finlanda, Croația, Norvegia, Letonia, Cipru – care au introdus în legislația națională norme prohibitive privind pedeapsa corporală la copii, iar Comisia Europeană a inițiat un program referitor la stoparea violenței în toate instituțiile extrafamiliale.

Obiectul unor proiecte specializate ale Uniunii Europene îl constituie problemele marginalizării și excluderii sociale, ale sărăciei și discriminării, ale participării copiilor la procesul de decizie, ale educației și protecției mediului. În vederea protecției drepturilor omului în sistemul european, pe lângă Curtea Europeană a Drepturilor Omului, au fost elaborate: Carta socială europeană [9], Convenția europeană asupra imprescriptibilității crimelor de război și a crimelor contra umanității, Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, Convenția europeană de securitate socială, Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale etc.

În concluzie, am vrea să accentuăm că drepturile omului au încetat a mai fi obiect de preocupare și reglementare doar al statelor. Societatea internațională le-a transformat într-un imperativ al democrației, considerându-le valori supreme, salvagardate de omenire. Drepturile omului au obținut nu doar dimensiunile valorilor constituționale, dar au intrat în circuitul esențelor protejate pe plan internațional, devenind o normă a culturii și standardului civilizației.

BIBLIOGRAFIE

1. Capitan R. „Cours des principes du Droit public. Les Cours de droit”, Paris, 1954.
2. Aristotel. „Politica”. Cultura Națională, București, 1924.
3. Diaconu I. „Drepturile omului în dreptul internațional contemporan”, Editura Lumina Lex, București, 2001.
4. Duverger M. „Elements de droit public”, PUF, Paris, 1983.
5. Ciorchină L., Iftimie C. „O viziune asupra vieții”. PR Vita media, București, 2003.
6. Dogaru I., Danișor D. C. „Drepturile omului și libertățile publice”, Editura Zamolxe, Chișinău, 1998.
7. Dupeyroux J. J. „Droit de la securite sociale”, 12 edition, Precis Dalloz, Paris, 1993.
8. Jofa C. „Protecția drepturilor omului”, Editura Fundației Chemarea, Iași, 2000.
9. Alston P. „The European Union and Human Rights: Final Project on an Agenda for the Year 2000”, EUI, Oxford, 1999.

Prezentat: 30 mai 2017.

E-mail: creanga_liliana@mail.ru

Economie și finanțe publice



Aspectul metodologic al managementului structurii economiei naționale

The methodological aspect of the management of the structure of the national economy

CZU 338.1(478)

Leonid BABII,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

Economic structures have an essential role in the process of economic growth, quality of work, quality of live, reduction of unemployment, growth of export, reduction of import etc. Modernization of economic structures is realized based on specific methodology. The proposed material contains the methodology of the estimation of the synthetic indicator that can structurally quantify the changes; also, it contains examples, interpretations and includes the range of modalities of calculation and determination of the maximum and minimum index of the synthetic indicator.

Keywords: *structure, modality, vector, synthetic indicator, maximum value, minimal value, diversification, concentration, normal vector.*

REZUMAT

Structurile economice au un rol decisiv în procesele de creștere a economiei, calității muncii, calității vieții, reducerii șomajului, creșterii exporturilor, reducerii importurilor etc. Modernizarea structurilor economice se face în baza unei anumite metodologii. Materialul propus cititorului conține metodologia calculării unui indicator sintetic ce poate cuantifica schimbările structurale, conține exemple, interpretări; conține un șir de modalități de calcul, de determinare a valorilor maxime și minime ale indicatorului sintetic.

Cuvinte-cheie: *structură, mod, vector, indicator sintetic, valoare maximă, minimă, diversificare, concentrare, vector normal.*

Evoluția economiei naționale a Republicii Moldova este un proces dinamic și structural, caracteristic economiei de piață. Creșterea economică este însoțită permanent de un proces de modificare a structurilor. Economia națională a Republicii Moldova este considerată ca un sistem mul-

tistruktural. Dezvoltarea economiei presupune diversificarea structurii economice.

Modificările structurale sunt generate de: (1) factorii legați de nivelul dezvoltării economice a Republicii Moldova; (1.1) nivelul dezvoltării forțelor de producție; (1.2) sporirea productivității muncii; (1.3) po-

litiile investiționale; (1.4) ritmul creșterii economice; (2) factorii legați de progresul tehnologic; (2.1) implementarea succeselor progresului tehnico-științific; (2.2) creșterea gradului de tehnicitate al producției; (2.3) perfecționarea tehnologiilor curente; (3) factorii legați de utilizarea resurselor din Republica Moldova; (3.1) utilizarea eficientă a resurselor umane; (3.2) creșterea calității forței de muncă; (3.3) diviziunea muncii în țară; (3.4) utilizarea optimă a resurselor naturale; (3.5) condițiile naturale, climaterice, geopolitice; (4) factorii externi; (4.1) sporirea exporturilor, importurilor producției; (4.2) impactul negativ al existenței unei zone (regiunea transnistreană) necontrolate economic și politic de către autoritățile din Republica Moldova.

Creșterea economiei Republicii Moldova este condiționată de existența strategiilor modernizării structurii economice și politice. Modernizarea structurii economice a Republicii Moldova este o activitate guvernamentală (și nu numai) importantă. Identificarea modelului de creștere economică presupune analiza posibilităților de modernizare a structurii economice urmată

de acele draivere, mecanisme economice, sociale, care ar contribui la implementarea variantelor optime. În toate aceste activități de modernizare a structurii un rol important și, poate chiar decisiv, îl are metodologia managementului structurii economiei naționale. Să examinăm, de exemplu, numărul populației ocupate în principalele tipuri de activități economice.

Analiza datelor statistice din Tabelul 1 permite sesizarea principalelor momente, prin care, de la o structură inițială, caracterizată prin preponderența agriculturii, evoluează economia Republicii Moldova. Procesul de modernizare a structurii economiei naționale, caracterizat prin evoluția repartizării pe principalele tipuri de activități economice a populației ocupate, constă în crearea unei economii diversificate, complexe, în care se îmbină industria ca ramură conducătoare, agricultura, toate activitățile economice într-un ansamblu economic unitar, armonios articulat. Datele statistice în profilul anilor 2012-2016 constituie vectori. Acești vectori pot fi exprimați prin ponderi:

$$i, j = 1, 2, 3, 4, 5, \quad i = 1, 2, \dots, 6; j = 1, 2, 3, 4, 5 -$$

reprezintă anii 2012 – 2016.

Tabelul 1. Populația ocupată în principalele tipuri de activități economice (mii persoane).

Nr. activității	Activități economice	2012	2013	2014	2015	2016
	Total populație ocupată	1147	1173	1185	1204	1220
1.	Agricultură, silvicultură, vânat, pescuit	303	338	361	382	400
2.	Industrie	151	142	146	148	151
3.	Construcții	70	65	66	65	64
4.	Comerț cu ridicata, cu amănuntul, hoteluri, restaurante	209	211	203	190	195
5.	Transporturi, comunicații	71	73	68	76	80
6.	Alte tipuri de activități	96	107	110	106	111
	Suma	900	936	954	967	1001

Sursa. BNS, Moldova în cifre – 2016; datele pentru anul 2016 sunt calculate de către autor.

În procesele de analiză economică, deseori datele absolute (Tabelul 1) pot fi înlocuite cu date relative în raport la suma numărului populației ocupate în principalele tipuri de activități (Tabelul 2).

pomușoarelor, căpșunelor etc., procesarea industrială a acestora).

O analiză mai complexă a structurii ocupației populației în activitățile agricole poate fi realizată, utilizând lungimea vec-

Tabelul 2. Ponderea populației ocupate în principalele tipuri de activități economice (înmulțite la 100%, pot constitui procente).

Nr.	Activități economice	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Agricultură, silvicultură, vânat, pescuit	0,3367	0,3611	0,3784	0,3950	0,3996
2.	Industrie	0,1678	0,1517	0,1530	0,1531	0,1508
3.	Construcții	0,0778	0,0694	0,0692	0,0672	0,0639
4.	Comerț	0,2322	0,2254	0,2128	0,1965	0,1948
5.	Transporturi, comunicații	0,0789	0,0780	0,0771	0,0786	0,0799
6.	Alte tipuri de activități economice	0,1067	0,1114	0,1153	0,1096	0,1109

Conform datelor din Tabelul 2, ponderea populației ocupate în agricultură, silvicultură, vânat, pescuit în Republica Moldova este în creștere, de la 33,67% în anul 2012 până la 39,96% în anul 2016. În industrie trendul este negativ, de la 16,78% în anul 2012 până la 15,08% în anul 2016. În acest context, apare problema modificării structurii populației ocupate în activitățile economice. Accentul, în viziunea noastră, trebuie pus pe dezvoltarea industriilor, inclusiv industria producătoare de materii prime agricole. Problema ocupării populației în activitățile economice este soluționată preponderent de către interesele proprietarului mijloacelor de producție. Pe acesta nu-l interesează aspectele sociale, nivelul șomajului, ci, în exclusivitate, realizarea unor profituri maxime cu minimum de eforturi și număr de angajați. Structura ocupației populației în activitățile economice necesită a fi reorientată prin intermediul unor mecanisme economice guvernamentale, la creșterea numărului populației ocupate. În acest scop, unele activități economice necesită a fi înlocuite cu altele, unde cota-parte a muncii este mai mare (de exemplu, cultivarea

torului de structură prin elaborarea unui indicator sintetic al concentrării, diversificării muncii.

Prin lungimea unui vector în spațiul euclidian, se înțelege distanța dintre origine și punctul ce determină vectorul respectiv. În spațiul bidimensional cu coordonatele $(x_1; x_2)$ lungimea vectorului $x = (x_1; x_2)$ este, $|x| = \sqrt{x_1^2 + x_2^2}$ adică; $|x| = \sqrt{\sum_{i=1}^2 x_i^2}$ în spațiul n – dimensional $|x| = \sqrt{\sum_{i=1}^n x_i^2}$. Lungimea vectorului poate fi interpretată economic, geometric: x_1 – numărul populației ocupate în activități economice în agricultură; x_2 – în industria de procesare a materiei prime agricole (Fig. 1)

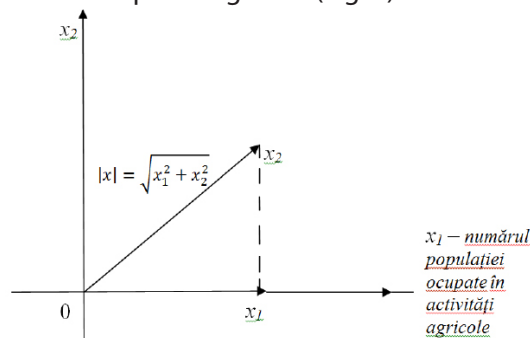


Figura 1. Interpretarea economică, geometrică a lungimii (modulului) vectorului $x = (x_1; x_2)$.

În cazul ponderilor vectorilor descriptivi considerați în Tabelul 2, lungimile (modurile) vectorilor, în profilul anilor 2012 – 2016, constituie:

$$|x_1| = \sqrt{0,3367^2 + 0,1678^2 + 0,0778^2 + 0,2322^2 + 0,0789^2 + 0,1067^2} \approx 0,4715$$

$$|x_2| = \sqrt{0,3611^2 + 0,1517^2 + 0,0694^2 + 0,2254^2 + 0,0780^2 + 0,1114^2} \approx 0,4779$$

$$|x_3| = \sqrt{0,3784^2 + 0,1530^2 + 0,0692^2 + 0,2128^2 + 0,0771^2 + 0,1153^2} \approx 0,4841$$

$$|x_4| = \sqrt{0,3950^2 + 0,1531^2 + 0,0672^2 + 0,1965^2 + 0,0786^2 + 0,1096^2} \approx 0,2958$$

$$|x_5| = \sqrt{0,3996^2 + 0,1508^2 + 0,0638^2 + 0,1948^2 + 0,0799^2 + 0,1109^2} \approx 0,3222$$

Calculăm modulul (lungimea) vectorilor descriptivi, considerați în Tabelul 1, în profilul anilor 2012 – 2016:

$$|x_1| = \sqrt{303^2 + 151^2 + 70^2 + 209^2 + 71^2 + 96^2} \approx \sqrt{91809 + 22801 + 4900 + 43681 + 5041 + 9216} \approx 421$$

$$|x_2| = \sqrt{338^2 + 142^2 + 65^2 + 211^2 + 73^2 + 107^2} \approx \sqrt{114244 + 20164 + 4225 + 44521 + 5329 + 11449} \approx 447$$

$$|x_3| = \sqrt{361^2 + 146^2 + 66^2 + 203^2 + 68^2 + 110^2} \approx \sqrt{130821 + 21316 + 4356 + 41209 + 4624 + 12100} \approx 560$$

$$|x_4| = \sqrt{382^2 + 148^2 + 65^2 + 190^2 + 76^2 + 106^2} \approx \sqrt{145924 + 21904 + 4225 + 36100 + 5776 + 11236} \approx 475$$

$$|x_5| = \sqrt{400^2 + 151^2 + 64^2 + 195^2 + 80^2 + 111^2} \approx \sqrt{160000 + 22801 + 4096 + 38025 + 6400 + 12321} \approx 292$$

Pentru a surprinde mai bine conținutul economic al acestui indicator, vom analiza domeniul lui de variație. Dacă numărul componentelor (părților) n este cunoscut, atunci lungimea vectorului este cea mai scurtă (minimă), când structura este diversificată la limită, neexistând nicio concentrare, în cazul nostru de muncă în activitățile economice, adică pentru fiecare grupă avem un număr egal cu $\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$. Vectorul x , în acest caz, va avea forma

$x = (\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i; \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i; \dots; \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i)$. Modulul (lungimea) vectorului va fi

$$|x| = \sqrt{\left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i\right)^2 + \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i\right)^2 + \dots + \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i\right)^2} = \sqrt{n \cdot \frac{1}{n^2} \left(\sum_{i=1}^n x_i\right)^2} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{\sqrt{n}}$$

Lungimea (modulul) vectorului x va fi maximă când, în cazul examinat, întreaga populație va fi „concentrată” într-o singură activitate economică, adică numai o singură componentă a vectorului va fi diferită de zero (va fi egală cu 1), restul componentelor va fi zero. Modulul (lungimea) vectorului va

fi egală cu

$$\text{Putem } |x| = \sqrt{\left(\sum_{i=1}^n x_i\right)^2 + 0 + \dots + 0} = \sqrt{\left(\sum_{i=1}^n x_i\right)^2} = \sum_{i=1}^n x_i$$

rului sintetic a modulului (lungimii) vectorului x depinde de nivelul de concentrare, diversificare a muncii în profilul activităților economice. Gradul de diversificare, concentrare a muncii în profilul activităților economice poate fi cuantificat prin intermediul coeficientului

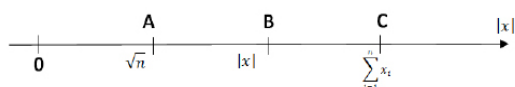
, care poate fi interpretat: $co_{C|x|} = \frac{|x| - \sqrt{n}}{\sum_{i=1}^n x_i - \sqrt{n}}$ vectorului x fiind diversificate la limită, fiecare componentă, n la număr, este egală cu 1, adică $x = (1; 1; \dots; 1)$. Lungimea acestui vector ipotetic va fi

lungimea minime a vectorului x este egală cu $\sqrt{1^2 + 1^2 + \dots + 1^2} = \sqrt{n \cdot 1} = \sqrt{n}$ ate componente, afară de una sunt zerouri: $x = (\sum_{i=1}^n x_i; 0; \dots; 0)$

Lungimea (modulul) acestui vector ipotetic va fi maximă:

$$|x| = \sqrt{\left(\sum_{i=1}^n x_i\right)^2 + 0^2 + \dots + 0^2} = \sqrt{\left(\sum_{i=1}^n x_i\right)^2} = \sum_{i=1}^n x_i$$

notată prin C . Geometric C poate fi interpretat astfel (Fig. 2)



eficientului C .

$$C_{|x|} = \frac{|OA| - |OB|}{|OC| - |OA|} = \frac{|AB|}{|AC|} = \frac{|x| - \sqrt{n}}{\sum_{i=1}^n x_i - \sqrt{n}}$$

ocupățiilor populației cu activități economice, ne oferă lungimea vectorului ponderilor:

, adică $IP = (P_1, P_2, \dots, P_n)$ ofilul an $IP = \sqrt{\sum_{i=1}^n P_i^2}$ 5, au fost calculate mai sus. În expresia modulului suma de sub radical devir $P = \sqrt{\sum_{i=1}^n P_i^2}$ oate componentele $P_i = P_{i+1}, i=1, 2, \dots, (n-1)$, adică $p_i = \frac{1}{n}$. Modulul vectorului P , în acest caz ipotetic, va constitui:

$$(P) = \sqrt{\left(\frac{1}{n}\right)^2 + \left(\frac{1}{n}\right)^2 + \dots + \left(\frac{1}{n}\right)^2} = \sqrt{n \cdot \frac{1}{n^2}} = \sqrt{\frac{1}{n}} = \frac{1}{\sqrt{n}}$$

- valoarea minimă, adică munca este repartizată uniform în profilul tuturor

activităților economice. Nivelul de diversificare a activităților este maxim. Nivelul de ocupare a muncii în activitățile economice poate fi caracterizat și prin lungimea maximă a vectorului P , pentru cazul când, de exemplu, $P_1 = 1$; $P_2 = 0$; ...; $P_n = 0$. Lungimea (modulul) vectorului, în acest caz, va fi maximă:

$(P) = \sqrt{1^2 + 0^2 + \dots + 0^2} = \sqrt{1} = 1$. Deci, ponderea P se va găsi în segmentul

$$\frac{1}{\sqrt{n}} \leq P \leq 1$$

Deci gradul de concentrare, diversificare a muncii în profilul activităților economice poate fi cuantificat prin intermediul coeficientului

$$C_{|P|} = \frac{|P| - |P|_{\min}}{|P|_{\max} - |P|_{\min}} = \frac{|P| - \frac{1}{\sqrt{n}}}{1 - \frac{1}{\sqrt{n}}} = \frac{\sqrt{n} * |P| - 1}{\sqrt{n} - 1} = |P| + \frac{|P| - 1}{\sqrt{n} - 1}$$

Lesne de stabilit dependența dintre lungimile (modurile) $|X|$ și $|P|$:

$$|P| = \sqrt{P_1^2 + P_2^2 + \dots + P_i^2 + \dots + P_n^2} = \sqrt{\left(\frac{x_1}{\sum_{i=1}^n x_i}\right)^2 + \left(\frac{x_2}{\sum_{i=1}^n x_i}\right)^2 + \dots + \left(\frac{x_n}{\sum_{i=1}^n x_i}\right)^2} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n x_i} \sqrt{x_1^2 + x_2^2 + \dots + x_n^2} = \frac{|X|}{\sum_{i=1}^n x_i}$$

De unde $|X| = (\sum_{i=1}^n x_i) * |P|$

Adică, în dependență de datele statistice cunoscute, analizele ocupației muncii în profilul activităților economice pot fi efectuate numai pentru valorile absolute sau numai pentru valorile relative.

Modulul $|P| = \frac{|X|}{\sum_{i=1}^n x_i}$; Modulul $|X| = (\sum_{i=1}^n x_i) * |P|$

Observăm că lungimea (modulul) vectorului descriptiv este produsul unui factor extensiv, cantitativ, $(X_1 + X_2 + \dots + X_i + \dots + X_n)$ – numărul total de forță de muncă ocupat în activitățile economice cu un factor intensiv, calitativ $|P|$, adică

$$|X| = (\text{factorul extensiv}) * (\text{factorul intensiv}) = (\sum_{i=1}^n x_i) * |P|$$

Structurile populației ocupate în activitățile economice în profilul unor perioade pot fi caracterizate după lungimea vectorilor, dar și după schimbările parvenite în perioadele respective. Pentru „eliminarea” unuia dintre acești doi factori, vectorul

$X = (X_1, X_2, \dots, X_i, \dots, X_n)$ poate fi „normat”. În calitate de „normă matematică” pot fi luate:

media aritmetică; $\max X_i$; $\min X_i$ sau

$$S_i = \frac{X_i}{\sqrt{X_1^2 + X_2^2 + \dots + X_n^2}} = \frac{X_i}{|X|}, i = 1, 2, \dots, n$$

Altfel spus, elaborăm vectorul $S = (S_1; S_2; \dots; S_i; \dots; S_n)$

Prin operația de normare a vectorului X se obține vectorul S , modul cîrnic este egal cu 1.

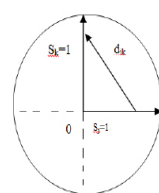
Într-adevăr,

$$|S| = \sqrt{S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_i^2 + \dots + S_n^2} = \sqrt{\left(\frac{X_1}{|X|}\right)^2 + \left(\frac{X_2}{|X|}\right)^2 + \dots + \left(\frac{X_n}{|X|}\right)^2} = \frac{1}{|X|} \sqrt{X_1^2 + X_2^2 + \dots + X_n^2} = \frac{|X|}{|X|} = 1$$

Deci în procesele de identificare a devierilor dintre doi vectori, preventiv acești vectori vor fi normați și devierea va fi exprimată prin:

$$|d_{jk}| = |S_j - S_k|$$

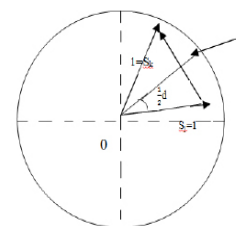
Devierea $|d_{jk}|$ poate fi interpretată geometric (Fig.3)



$|d_{jk}| = \sqrt{1^2 + 1^2} = \sqrt{2}$ - devierea maximă dintre vectorii S_j și S_k

Figura 3. Devierea maximă.

Din Fig. 3 observăm că devierea (distanța) dintre vectorii S_j și S_k nu depinde de modulul acestuia. Deci diferența dintre acești vectori depinde doar de unghiul dintre ei. În Fig. 3 unghiul este egal cu 90°. Admitem unghiul – deviere dintre vectorii S_j și S_k este mai mic de 90° (Fig. 4).



$$\frac{1}{2} d_{jk} = S_j * \sin \frac{d}{2} = 1 * \sin \frac{d}{2} = \sin \frac{d}{2}$$

Figura 4. Devierea curentă.

Deci $\frac{1}{2} d_{jk} = \sin \frac{d}{2}$, unde $\frac{d}{2}$ – unghiul dintre vectorii S_j și S_k sau, $d_{jk} = 2 \sin \frac{d}{2}$. Pentru $d = 90^\circ$ $d_{jk} = 2 \sin \frac{90}{2} = 2 * \frac{\sqrt{2}}{2} = \sqrt{2}$

Concluzii. Structura economiei Republicii Moldova determină, în mare măsură, volumul PIB, nivelul șomajului, calitatea vieții, calitatea muncii, volumul exporturilor, importurilor. Nivelul structurii economice necesită a fi cuantificat. La baza analizelor structurale trebuie pusă metodologia investigațiilor structurale. Identificarea indicatorilor sintetici de cuantificare a nivelului de concentrare, diversificare a activităților economice permite estimarea succeselor și insucceselor în procesele de modernizare a structurii economice a Republicii Moldova. Aceștia (indicatorii) pot fi puși la baza unor decizii, stimulente, antistimulente, draivere, mecanisme economice, sociale, care vor contribui în continuare la moder-

nizarea structurii, la creșterea economică, la reducerea nivelului șomajului, la creșterea calității muncii, a produselor, la creșterea volumului exporturilor, la reducerea importurilor. Procesele de analize structurale pot fi bazate pe structurile economice din anii precedenți. O alternativă în procesele de analiză ar putea servi elaborarea unor structuri-model, unor structuri-etalon. Indicatorii sintetici, în acest caz, vor reflecta cantitativ cât de mult Republica Moldova a reușit să-și apropie structura curentă de cea etalon. Modernizarea structurilor economice poate și trebuie făcută la toate nivelurile micro-, miezo-, macro-, în profilul teritorial, regiunilor, comunelor, orașelor, municipiilor, zonelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Tovissi L., Scarlat E., Tașnadi Al., „Metode și modele ale analizei economice structurale”, B., 1979.
2. Tovissi L., Țiganescu E., Analiza economică multisectorială, B., 1976.
3. Maximilian S., Modelarea proceselor economice, Chișinău, USM, 2009.
4. Babii L., Ramura vitivinicolă: aspectele creșterii eficienței economice, Chișinău, 2005, 256 p.
5. Babii L., Economia antreprenoriatului. Cahul, 2017, 274 p.
6. Babii L., Argumentarea științifică a deciziilor manageriale: aspectul metodologic. Revista științifică „Studii economice”, nr. 1-2, Chișinău, 2010.
7. Babii L., Aspectul matematic de proiectare a creșterii economice optime în sectorul agrar. Cahul, seria „Științe economice” nr. 2(6), 2011, p. 48-51.
8. Babii L., Aspecte multifactoriale ale sistemului de adoptare a deciziilor administrative în cadrul complexului agroindustrial. În: „Administrarea Publică”, nr. 1 (81), 2014, p. 74-78.
9. Babii L., Determinarea costurilor productive minime: metodă bazată pe potențialul matematic. Perspectivile și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației. Conferința științifică internațională, Universitatea de Stat din Cahul, 5 iunie 2015, p. 250-253.
10. BNS, Moldova în cifre – 2016.

Prezentat: 17 iulie 2017.

E-mail: leonid_babii@mail.ru

Rolul calității serviciilor în procesul de creștere a eficienței activității administrației publice locale din Republica Moldova

The role of the quality of services in the process of the efficiency increasing of the local public administration activity in the Republic of Moldova

CZU 351.82:005.6 (478)

Elena VACULOVSKI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

One of the necessary conditions for increasing the efficiency of the local public administration activity is increasing of the quality of provided public services. By signing the Moldova-EU Association Agreement in June 2014, the Republic of Moldova has committed to develop the democratic institutions in line with EU standards and rules. In this context, the application of the principles of total quality management in administration and public services can lead to greater efficiency and higher performance of this sector. In order to implement a TQM system in public administrations, it is necessary to take into consideration a number of principles and aspects that influence the quality of service in these structures. There are several reasons that make it possible and sometimes even necessary to implement management changes within local bodies.

Keywords: efficiency, public administration, quality, public services, change, modernization.

REZUMAT

Una dintre condițiile necesare pentru sporirea eficienței activității administrației publice locale constă în creșterea calității serviciilor publice prestate. Prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE (iunie 2014), Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituțiile democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. În acest context, aplicarea principiilor managementului total al calității în administrație și servicii publice va putea duce la o eficiență mai mare și la rezultate mai performante. Pentru implementarea unui sistem TQM în administrațiile publice este necesar de luat în considerație o serie de principii și aspecte ce influențează calitatea serviciului în aceste structuri. Există mai multe motive care fac posibilă și uneori chiar necesară implementarea schimbărilor privind maniera de gestionare în cadrul organismelor locale.

Cuvinte-cheie: eficiență, administrație publică, calitate, servicii publice, schimbare, modernizare.

Una dintre condițiile necesare pentru sporirea eficienței activității administrației publice locale constă în creșterea calității serviciilor publice prestate, precum și în consolidarea activităților autorităților locale din Republica Moldova, prin prisma unei abordări strategice și definitive a activității acesteia. O astfel de abordare însă, practic, lipsește. Astfel, după declararea independenței Republicii Moldova, administrația publică locală a fost supusă câtorva reforme diametral opuse. După reforma efectuată în anul 2003, s-a ajuns la configurarea administrativ-teritorială după principiul existent în perioada inițială a independenței Republicii Moldova. Toate aceste reforme puțin au contribuit la sporirea eficienței administrației publice locale și în prezent organele administrației publice locale dispun de capacități limitate pentru gestionarea eficientă a finanțelor, patrimoniului local și resurselor umane. Ca urmare, calitatea serviciilor publice prestate rămâne a fi sub așteptări.

În iunie 2014, Republica Moldova și Uniunea Europeană au semnat Acordul de Asociere RM-UE. Prin semnarea acestuia, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituțiile democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. La nivel global, prin adoptarea Agendei 2030, în septembrie 2015 au fost stabilite 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă care, în următorii 15 ani, vor orienta politicile de dezvoltare din țările-membre ale Organizației Națiunilor Unite. Ținând cont de necesitatea dezvoltării unei guvernări eficiente în baza supremației legii pentru atingerea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă, țările-membre ale ONU, inclusiv Republica Moldova, au convenit asupra Obiectivului 16 „Pace, justiție și instituții puternice”, prin care și-au asumat „dezvoltarea instituțiilor eficiente, transparente și responsabile la toate nivelurile” și „asigurarea unui proces de luare a deciziilor sensibil la necesități, inclusiv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile”. La solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației

publice din Republica Moldova. Astfel, recent, Guvernul Republicii Moldova a inițiat un nou val de reforme, pentru a spori eficiența administrației publice locale. Situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice. Reforma administrației publice din perioada 2005-2013 a fost axată preponderent pe procesul decizional, fiind acordată o atenție insuficientă funcțiilor de punere în aplicare a politicilor, majoritatea dintre care țin de acordarea serviciilor publice de calitate (administrative și materiale) cetățenilor și mediului de afaceri. [3]

În acest context, aplicarea principiilor Managementului Total al Calității în administrație și servicii publice va putea conduce la o eficiență mai mare și la rezultate mai performante. Ideea introducerii unor tehnici de gestionare a calității în scopul îmbunătățirii managementului organizațional își are originea în sectorul industrial. Însă ceea ce înainte era caracteristic doar organizațiilor cu caracter productiv, astăzi poate fi aplicat și în întreprinderile prestatoare de servicii. Dar acest lucru implică o serie de dificultăți, deoarece un serviciu nu este un bun tangibil, se produce chiar în momentul prestării față de client, iar măsurarea calităților sale este un lucru complex și se poate face doar odată cu venirea clientului.

Introducerea modelului de Management Total al Calității în administrație și servicii publice implică un grad și mai mare de dificultate, deoarece conceptul de client, prioritar din punctul de vedere al abordărilor moderne ale calității „satisfacerea clientului”, diferă ca înțeles în spațiul public și în domeniul privat.

Clientul administrațiilor și serviciilor publice este cetățeanul, care stabilește diferite tipuri de relații cu organizațiile publice, având un rol diferit și complex. Astfel, uneori el va cere administrației

să-i garanteze drepturile; cu alte ocazii, interesul său va fi acela ca administrația să-i presteze anumite servicii. Uneori interesele vor fi contradictorii ca, de exemplu, atunci când este vorba despre servicii de încasare sau obținere a unei licențe de funcționare. În plus, cetățeanul se află de multe ori în imposibilitatea de a alege. Această limitare a capacității de alegere îl face să fie un client special, pierzându-se o caracteristică pe care o are în întreprinderile private.

Un alt element special îl constituie faptul că cetățeanul, în afară de a fi client, este și cel care susține administrațiile publice prin impozite, deci, într-o anumită măsură, este proprietarul lor. Astfel, cetățeanul în relațiile sale cu organele administrației publice poate fi văzut și ca un „client intern”. Principiile de bază ce influențează calitatea serviciului în administrațiile publice pot fi următoarele: [4]

- cetățenii participă la luarea deciziilor sau sunt consultați în ceea ce privește nivelul și tipul serviciilor furnizate;
- cetățenii sunt informați în ceea ce privește nivelul și tipul serviciilor care se prestează;
- cetățenii pot spera, în mod rezonabil, să ajungă la acest nivel de serviciu;
- cetățenii pot alege între diferiți prestatori de servicii, care le vor prezenta ofertele;
- cetățenii pot formula plângeri când nu primesc serviciul adecvat;
- agențiile prestatoare de servicii își fixează obiectivele calității și au mijloace ca să le atingă;
- administrațiile publice inițiază transformări care fac din cetățean punctul inițial pentru prestarea serviciilor lor;
- formarea și specializarea personalului care trebuie să lucreze în contact direct cu publicul;
- aspectul fundamental pentru contribuabil trebuie să fie profesionalitatea și etica serviciului public.

Astfel, se impune concluzia că Managementul Calității trebuie adaptat caracteristicilor specifice administratorilor și serviciilor publice și să nu se efectueze o transpunere automată a metodelor folosite în sectorul privat. Astfel, pentru aplicarea Managementului Total al Calității în administrație

și servicii publice pot fi evidențiate 5 aspecte de bază care susțin implementarea unui astfel de sistem.

Aspectul economic se referă la faptul că administrațiile publice (centrale și locale) au un rol important în economia mondială. De altfel, reprezintă aproape jumătate din PIB în cea mai mare parte a țărilor din Europa. Administrațiile publice care acționează după criteriile Calității Totale vor constitui un model, accentuând valori culturale care să stimuleze căutarea eficienței și calității în alte medii decât cele strict publice.

Aspectul resurselor limitate se manifestă prin necesitatea de gestionare corectă a resurselor limitate, sub aspectul crizei fiscale și încercărilor de a reduce deficitul public. Pe de altă parte, cetățeanul este din ce în ce mai exigent, atât în privința calității serviciilor publice, cât și în privința gestionării impozitelor, pe care într-o formă sau alta le plătește. Se cere o calitate sporită, dar este evident și deficitul mijloacelor disponibile.

Aspectul respectării valorilor democratice se bazează pe egalitatea drepturilor și indicatorilor în fața legii, odată stabilită. Accentuarea valorilor democratice va presupune corelarea activității statului și administrațiilor publice cu cererile și necesitățile sociale. Responsabilitatea organizațiilor publice trebuie să aibă în plus obiectivul unor planuri publice adecvate, însușindu-și ideea îmbunătățirii serviciilor la un cost mai mic. În actualul concept de calitate, cetățeanul care folosește serviciile publice este protagonistul (cel care evaluează) și fiecare acțiune trebuie să ia în calcul așteptările, cerințele și nevoile sale. Calitatea diferitelor servicii publice trebuie să fie evaluată de cetățean, care în ultima instanță trebuie să devină autenticul judecător al calității serviciilor. De asemenea, societatea, cetățenii, sunt cei care impun cu adevărat standardele serviciilor publice, evaluează prestarea lor și, astfel, se reafirmă valorile democratice. Astfel, apare condiția ca diferitele măsuri să sporească responsabilitatea democratică a conducătorilor politici, pentru că ei trebuie să fie implicați în mod activ în evaluarea programelor publice.

Aspectul așteptărilor cetățenilor derivă din fap-

tul că în ultimul timp, odată cu creșterea numărului populației, a evoluat și relația pe care cetățeanul o avea cu statul și cu administrațiile publice, acesta trecând de la statutul de beneficiar la acela de instanță ce are drepturi și care pretinde să primească unele servicii sau prestări. Cetățeanul este din ce în ce mai informat, se bucură de un nivel cultural mai ridicat și este mai conștient de faptul că el susține statul și administrațiile cu impozitele sale (indirecte sau directe) și de aceea așteaptă un răspuns la cerințele sale. Societatea face presiuni pentru ca administrațiile să-și gestioneze resursele mai rațional și să-și conducă activitatea spre satisfacerea cerințelor acesteia. Este esențial pentru administrație să determine necesitățile cetățenilor pentru a stabili politicile care să permită satisfacerea lor, astfel putând să înfrunte provocarea unei societăți din ce în ce mai exigente, conștientă de drepturile sale și care are capacitatea de a alege.

Imaginea domeniului public este un aspect la care, în prezent, se tinde să se creadă că domeniul public este inefficient, pierzând în consecință acceptarea din partea societății, care are ca motiv contrastul între așteptările privind randamentul existent în organizațiile private și cele publice. În primul caz, acestea tind să fie specifice și stabile din punctul de vedere al fixării propriilor obiective, în timp ce în al doilea schimbările politice pot genera rupturi în planurile trasate pentru atingerea obiectivelor și chiar în cadrul obiectivelor în sine. Frecvent întâlnim o exagerare privind greșelile comise într-un serviciu prestat în cadrul administrației publice. De exemplu, dacă un client este tratat necorespunzător sau este nemulțumit de un produs al unei întreprinderi, nu se tinde spre generalizarea proastei funcționări și asupra celorlalte întreprinderi din ramură și, bineînțeles, nici asupra totalității întreprinderilor private, lucru care se întâmplă în schimb când relația respectivă se stabilește cu vreo administrație (publică, locală etc.). Lucrul acesta este, în mare parte, logic, ținând cont de faptul că administrațiile sunt susținute de impozitele cetățenilor și, de aceea, exigența față de ele este mai mare și de natură diferită. Această problemă trebuie să atragă

atenția asupra faptului că fiecare organism al administrației publice difuzează o imagine cât mai pozitivă posibil, nu doar pentru propriul prestigiu, ci și pentru recunoașterea meritelor celorlalte administrații. Pentru schimbarea opiniei publice critice și negative ce există în societate cu privire la organizațiile din administrația publică, este necesară o creștere a productivității și calității în serviciile publice care să le facă competitive în cazurile în care concurează cu întreprinderile private (sănătate, educație etc.).

Argumentele care susțin ideea de a introduce Managementul Total al Calității se bazează pe:

1. *Reducerea cheltuielilor.* Cu cât este mai puțin necesar să se repete un lucru și cu cât se folosește mai puțin timp în servirea clienților, cu atât se optimizează mai mult folosirea resurselor și cu atât mai mult va fi posibilă folosirea surplusului în alte scopuri.

2. *Creșterea veniturilor.* Clienții satisfăcuți vor tinde mai mult către folosirea serviciului sau produsului care li se oferă. În cazul administrației publice, poate, se așteaptă la mai puține întârzieri în privința plății impozitelor.

3. *Creșterea productivității.* Asigurarea calității tinde să crească productivitatea, deci numărul de repetări se micșorează, cu folosirea corespunzătoare mai eficientă a resurselor.

4. *Îmbunătățirea imaginii.* Cu cât serviciul este mai bun, cu atât imaginea va fi mai bună. Va exista tendința de creștere a numărului de tranzacții sau folosirea aceleia pe care o oferă administrația fără a utiliza serviciile sau procesele alternative.

5. *Creșterea competitivității.* O imagine mai bună și unele scăderi de costuri determină creșterea competitivității. De acest efect beneficiază societatea în ansamblul ei. Se pot menționa ca exemple: serviciile poștale, sănătatea, învățământul, asigurarea socială, poliția; mai mult, un serviciu public (cum sunt cele menționate mai sus) este substituit total sau parțial de întreprinderi private care, în multe cazuri, sunt contractate de persoane sau entități care creează foarte inefficient sau inadecvat ser-

viciul public.

6. *Îmbunătățirea mediului ambiant în care își desfășoară activitatea funcționarii.* Cultura calității totale face ca prestarea unui serviciu mai bun în administrația publică să se considere un obiectiv comun. Îmbunătățirea continuă se obține doar prin intermediul colaborării și pregătirii personalului. Schițarea locurilor de muncă se face ținând seama de ultimele cunoștințe legate de motivație și calitatea de lider.

7. *Postura proactivă.* O planificare mai bună permite concentrarea eforturilor în rezolvarea problemelor mai importante și reduce timpul dedicat „stingerii focului”. În majoritatea cazurilor, îmbunătățirea calității a determinat diminuări ale consumului.

Odată obținut sprijinul conducerii pentru începerea gestionării organizației în acord cu liniile modelului Managementului Total al Calității, este necesar să se aducă la cunoștința personalului, cu cea mai mare amploare posibilă, care sunt metodele care se încearcă a fi introduse și faptul că îmbunătățirea va fi cu atât mai mare cu cât salariații înșiși îi vor acorda mai multă importanță. Un seminar despre punctele mai importante ale Managementului Total al Calității poate fi un bun punct de pornire, ori de câte ori participă la el persoanele mai influente ale organizației, printre care s-ar putea afla principalii șefi, funcționarii mai influenți și reprezentanții sindicali.

Introducerea Managementului Total al Calității nu înseamnă același lucru cu desprinderea din schema unei noi structuri și pregătiri care, printr-o schimbare radicală, mărește eficiența și îmbunătățește imaginea organizației. Din contra, înseamnă să se pună în discuție existența unei excelențe, îndepărtate, dar accesibile, iar pașii care trebuie parcurși pentru atingerea excelenței sunt cei pe care îi propun teoriile de bază ale gestionării modelului. Chiar în același organism pot exista neconcordanțe importante între departamentele sale și secțiunile care privesc gradul în care a fost obținută excelența. Punctul de bază este că orice situație poate fi ameliorată și că toate eforturile trebuie să fie canalizate spre obținerea îmbunătățirii.

Primii pași pornesc întotdeauna de la realizarea unui diagnostic în care este bine să se separe:

- controlul calității sau verificarea îndeplinirii de către servicii a unor caracteristici anterior fixate;

- asigurarea calității sau verificarea modului în care sunt îndeplinite regulile stabilite în organizație și analiza proceselor care se desfășoară în cadrul acesteia;

- Managementul Total al Calității sau căutarea excelenței prin intermediul îmbunătățirii continue, bazate pe un schimb de pregătire a organizației.

Este important să fie învățate propriile departamente să realizeze diagnosticarea. Întotdeauna va fi necesar să se realizeze un diagnostic inițial, dar o organizație care aspiră la procesul de îmbunătățire va trebui să diagnosticheze rapid, poate chiar în fiecare zi.

Odată ce a fost realizat acest prim diagnostic, este indicată apoi crearea a patru tipuri de grupuri:

1. *Consiliul calității*, care va fi format din directorul general al organizației, directorul care răspunde de calitate, directorii mai reprezentativi ai altor departamente și reprezentanții personalului. Funcțiile sale pot fi următoarele:

- stabilirea politicilor și strategiilor în materie de calitate;

- promovarea conștientizării faptului că, în strategia Guvernului, ministerului sau organismului public luat în discuție, calitatea este o componentă-cheie;

- asigurarea faptului că toate aspectele calității sunt tratate sistematic;

- impulsivarea dezvoltării inițiativelor calității, sprijinindu-le și aprobându-le;

- aprobarea proiectelor de îmbunătățire care se propun;

- cunoașterea normelor grupurilor care proiectează și ale celor care se ocupă cu îmbunătățirea;

- identificarea necesităților resurselor pentru continuarea îmbunătățirii și repetarea identificării lor când este nevoie;

- impulsionarea formării personalului.

2. *Departamentul de asigurare a calității*, care are următoarele funcții:

- formarea, pentru celelalte departamente sau sectoare ale organismului, a metodelor și cunoștințelor cu privire la gestionarea calității;

- crearea și răspândirea informațiilor necesare pentru a duce la bun sfârșit diagnosticul și planul calității și colaborarea cu celelalte sectoare în ceea ce privește introducerea și dezvoltarea sa;

- crearea, împreună cu celelalte sectoare, a unor manuale referitoare la calitate; contribuirea la definirea standardelor și indicatorilor și la redactarea tablourilor de comandă ale calității;

- contribuirea la formarea unor grupuri care urmăresc îmbunătățirea și la promovarea „grupurilor naturale” (cum este numit grupul format din șef și colaboratorii săi mai apropiați);

- participarea la toate acțiunile organismelor care au legătură cu calitate;

- propuneri ale comitetului calității în ceea ce privește acordarea de premii diferitelor departamente sau sectoare care s-au evidențiat în mod deosebit;

- contribuirea la difuzarea pentru întreaga organizație a tot ceea ce s-a obținut în materie de calitate;

- participarea la seminare, congrese sau orice alt tip de reuniuni la care se vorbește despre calitate.

3. *Grupuri care proiectează*. Grupurile proiectante sunt formate din funcționari care aparțin departamentelor influențate de un proiect care se dorește a fi pus în practică. Sunt, prin urmare, interfuncționale. Rolul lor rezidă în continuarea liniilor trasate de modelul Managementului Total al Calității.

4. *Grupuri de îmbunătățire (a serviciului)*. Sunt compuse dintr-un număr mic de persoane, în general între trei și nouă, având ca misiune analiza unei probleme concrete a organizației și propunerea unei soluții pentru aceasta. Membrii aparțin diferitelor departamente sau sectoare, celor care sunt influențați de acea problemă. Printre membrii grupului este unul numit „facilitant”, a cărui misiune este să-i instruiască pe ceilalți în fo-

losirea instrumentelor calității, ca și în tehnicile de lucru în grup. „Facilitantul” nu aparține niciunuia din departamente afectate de problemă și este persoana care a fost formată intens pentru a-și putea desfășura munca. [5]

Pașii care pot fi urmați depind, în orice caz, de situația fiecărei organizații. Totuși introducerea Managementului Total al Calității în sectorul public nu trebuie făcută forțat și acest fapt trebuie să fie vizibil. Personalul integral trebuie să accepte noile teorii, precum și un mod nou de realizare a activităților, iar aceasta cere mult timp și nu poate fi impus. Doar dacă aceste teorii sunt acceptate, există posibilități de atingere a excelenței. În același timp, calitatea este opera efortului zilnic al tuturor și simpla revizuire a unor procedee administrative poate să nu conducă la atingerea obiectivului dorit.

Implementarea noilor moduri de gestiune în cadrul organismelor locale se bazează pe o serie de motive care fac posibilă și, uneori, chiar necesară implementarea schimbărilor privind maniera de gestionare, astfel:

- Primăriile fac parte dintr-un mediu de piață, mai mult decât oricare administrație. Serviciile publice și calitatea vieții pe care le oferă sunt elemente care îi determină pe cetățeni să facă diferență între municipii.

- Există o mare concurență între municipii. Municipiile rivalizează în obținerea resurselor și atragerea investițiilor. Fiecare organizație publică locală trebuie să efectueze o analiză strategică pentru a stabili bazele ce îi vor permite să se situeze în viitor pe o poziție care să-i permită obținerea de avantaje pentru a le oferi cetățenilor, actuali sau potențiali, o viață de calitate și bunăstare economică.

- Au o relație mai directă cu cetățeanul. Acesta poate participa și influența în mod mai direct decât asupra altor administrații.

- Activitatea și serviciile pe care le prestează sunt în contact direct și nemijlocit cu cetățeanul. Traficul, transportul public, curățenia străzilor, zgomotul, iluminatul, spațiile verzi etc., adică tot ceea ce are legătură cu viața cotidiană a cetățenilor împreună cu alte elemente ca serviciile sociale,

educație etc., toate acestea fac din municipalitate un furnizor de servicii către cetățean.

- În plus, existența unei mai mari flexibilități organizatorice în administrațiile locale permite să fie mai simplă schimbarea în gestionarea și implementarea noilor modele.

Gestionarea și politica pentru creșterea calității în serviciul administrației publice o completează norma ISO 9004-2 „Ghid pentru servicii”, punând accentul pe astfel de aspecte caracteristice Managementului Total al Calității, precum evidențierea procesului care definește așa-zisul lanț al aprovizionării, îmbunătățirea continuă a calității, prin intermediul îmbunătățirii proceselor, importanța calității de lider, a valorilor, a comunicării în obținerea calității precum și metodologia pentru ameliorarea bazată pe participare, depistarea posibilelor cauze de nereușită, analiza cauzelor și punerii în practică a acțiunilor corectoare. [2]

În concluzie, se poate spune că eficientizarea și modernizarea serviciilor publice, care au drept scop transpunerea în practică a angajamentului administrațiilor publice centrale

și locale de a asigura o bună guvernare, prin oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de persoane cu îmbunătățirea în mod continuu a calității și accesibilității acestora, în funcție de interesele cetățenilor și mediului de afaceri poate fi realizată prin implementarea unui sistem de management al calității adecvat. Calitatea serviciilor prestate de către funcționari nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca o consecință a calității întregii activități a administrației publice, calității personalului angajat, calității sistemului de organizare și conducere, calității relațiilor dintre cetățeni și funcționari. În acest context, pentru consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și a asigura prestarea celor mai bune servicii publice este necesară o abordare strategică a activității acesteia bazată pe principiile Managementului Total al Calității.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: http://lex.justice.md/document_rom.php
2. Standardul SR ISO 9004:2:2001. Managementul calității și elementele sistemului calității. Partea I. Ghid pentru servicii.
3. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. În: <http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/>
4. Moldovanu G., Dobrin C. Managementul calității în sectorul public, ed. ASE, 2005, București.
5. Parlagi, A., Dicționar de administrație publică, Ed. C.H. Beck, 2011, București.
6. J. Stiglitz, J.K. Rosengard, Economics of the Public Sector, 2015, Fourth edition, Copyright W.W. Norton Company Inc.

Prezentat: 30 octombrie 2017.

E-mail: elenavaculovsky@yahoo.com

Perfecționarea sistemului de accelerare a activității inovatoare în țară: abordare metodologică

Improving the system of innovation acceleration in the country: methodological approach

CZU 001.895

Ludmila TODOROVA,
doctor în economie, conferențiar universitar interimar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Serghei TODOROV,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Acceleration of innovation activities is the basis of both economic growth and social development at the present stage of the economic process development. In order to stimulate innovation activities one needs to study the methodology of developing the country's innovation rankings. A number of indicators and indices, published during certain periods, are used in the study that evaluates the innovation activities. We believe that it is necessary to develop an approach, which can serve as an impulse to make decisions and rationally use available economic resources in order to motivate people for intellectual work, train scientific researchers and establish national innovation „laboratories”.

Keywords: *innovation activities, business processes, innovative rankings, virtual structure, innovative performance.*

REZUMAT

La etapa actuală, dezvoltarea proceselor economice, în baza creșterii economice și sociale, se datorează intensității activității inovatoare, pentru stimularea căreia este nevoie, în opinia noastră, de cercetarea aspectelor metodologice ce țin de clasamentele inovatoare ale țării. În cadrul cercetării activității de inovare, se utilizează o varietate de indicatori și indici, care sunt publicați în anumite ediții periodice internaționale. Este necesar de a utiliza abordarea care va servi ca un imbold în luarea deciziilor cu privire la utilizarea rațională a resurselor umane și financiare pentru crearea „laboratoarelor” naționale ale activității inovatoare.

Cuvinte-cheie: *activitate inovatoare, procese economice, clasamente inovatoare, structură virtuală, performanțe inovatoare.*

Introducere. Studiile dedicate dezvoltării inovatoare a țărilor demonstrează că este necesară orientarea asupra liderului în toate aspectele activității inovatoare, dar

țările și regiunile pot ocupa poziția de lider doar într-un anumit domeniu. Din această perspectivă, este necesar de creat așa-numitul *lider* (țara cu cei mai buni indicatori ai

activității inovatoare) *virtual*. Activitatea inovatoare poate fi accelerată în cazul în care structura consumurilor din economia națională va coincide (sau va fi aproape) cu cea din țara-lider. Aceasta, în consecință, va deveni impulsul intensificării procesului de inovare și dezvoltării activității inovatoare în țară.

Metode și materiale aplicate. Trebuie să fie luată în considerație activitatea inovatoare în contextul a patru țări reale și a unei *structuri-standard* (liderul virtual). Organizarea sistemului în condițiile create vizează punerea în aplicare a următoarelor obiective:

- compararea rezultatelor activității de inovare a fiecărei dintre cele patru țări reale cu rezultatul virtual;
- determinarea modului în care structura virtuală a atins cele mai bune rezultate;
- utilizarea rezultatelor obținute ale țării-lider pentru îmbunătățirea activității inovatoare a celor patru structuri reale.

Cele patru țări reale, implicate în activități inovatoare, sunt considerate: SUA, UE, Japonia și Restul Lumii. Alegerea structurilor reale este subiectivă. Selecția preferată poate consta din toate țările lumii, grupurile sau regiunile etc. Însă alegerea subiectivă este SUA, UE, Japonia și Restul Lumii, care, la nivel mondial, constituie puterea centrală de dezvoltare pentru întreaga omenire (în studiul

respectiv, în caz de necesitate, pot fi alese și alte țări, printre care Brazilia, Rusia, India și China).

Ideea studiului se bazează pe următorii factori:

Activitatea inovatoare, 5 unități (forțele motrice ale inovației).

Cunoștințe de producție.

Activitățile de inovare a sectorului de afaceri.

Aplicarea în practică a inovațiilor.

Capacitatea intelectuală.

Datele cu privire la structura factorilor implicați în activitatea de inovare este redată în tabelul 1.

Decizia activității inovatoare în interiorul unității (1) – forțe motrice ale inovației în cadrul a patru structuri reale și a uneia virtuale. Macromediul (1) este compus din 5 elemente:

1.1. absolvenți ai specialității științifice și ingineresti;

1.2. formarea-educarea unui al treilea nivel;

1.3. rata de penetrare a accesului la rețelele de informare științifice și inovatoare pe Internet;

1.4. învățare pe tot parcursul vieții, educație continuă;

1.5. educația și formarea tinerilor.

Componenta acțiunilor activității de inovare la nivel macro- (1) este prezentat în tabelul 2.

Tabelul 1. Activitatea de inovare în cadrul unei structuri virtuale bazate pe 5 macroevenimente.

Macroevenimente	SUA	UE	Japonia	Restul Lumii	Structura -standard
	1	2	3	4	5
1. <i>Forțele motrice ale inovației</i>	A_{11}	A_{12}	A_{13}	A_{14}	A_{15}
2. <i>Cunoștințe de producție</i>	A_{21}	A_{22}	A_{23}	A_{24}	A_{25}
3. <i>Activitățile de inovare a sectorului de afaceri</i>	A_{31}	A_{32}	A_{33}	A_{34}	A_{35}
4. <i>Aplicarea în practică a inovațiilor</i>	A_{41}	A_{42}	A_{43}	A_{44}	A_{45}
5. <i>Capacitatea intelectuală</i>	A_{51}	A_{52}	A_{53}	A_{54}	A_{55}

Sursă. Elaborat de autor.

Tabelul 2. Activitatea de inovare a structurilor reale și virtuale (1) bazate pe 5 evenimente.

Evenimente (1)	SUA	UE	Japonia	Restul lumii	Structura - standard
	1	2	3	4	5
1.1. Absolvenții ai specialității științifice și ingineresti	$A_{11}^{(1)}$	$A_{12}^{(1)}$	$A_{13}^{(1)}$	$A_{14}^{(1)}$	$A_{15}^{(1)}$
1.2. Formare de al treilea nivel	$A_{21}^{(1)}$	$A_{22}^{(1)}$	$A_{23}^{(1)}$	$A_{24}^{(1)}$	$A_{25}^{(1)}$
1.3. Rata de penetrare a accesului la rețelele de informare științifice și inovatoare pe Internet	$A_{31}^{(1)}$	$A_{32}^{(1)}$	$A_{33}^{(1)}$	$A_{34}^{(1)}$	$A_{35}^{(1)}$
1.4. Educație continuă	$A_{41}^{(1)}$	$A_{42}^{(1)}$	$A_{43}^{(1)}$	$A_{44}^{(1)}$	$A_{45}^{(1)}$
1.5. Educația și formarea tinerilor	$A_{51}^{(1)}$	$A_{52}^{(1)}$	$A_{53}^{(1)}$	$A_{54}^{(1)}$	$A_{55}^{(1)}$

Sursă. Elaborat de autor.

Structura-standard virtuală (Tabelul

1) se caracterizează prin cele mai bune performanțe:

$$A_{15} = \max\{A_{11}, A_{12}, A_{13}, A_{14}\}; A_{25} = \max\{A_{21}, A_{22}, A_{23}, A_{24}\}; \\ A_{35} = \max\{A_{31}, A_{32}, A_{33}, A_{34}\}; A_{45} = \max\{A_{41}, A_{42}, A_{43}, A_{44}\}; A_{55} \\ = \max\{A_{51}, A_{52}, A_{53}, A_{54}\}.$$

În mod similar, structura – standard a fost determinată în Tabelul 2:

$$A_{15}^{(1)} = \max\{A_{11}^{(1)}, A_{12}^{(1)}, A_{13}^{(1)}, A_{14}^{(1)}\}; A_{25}^{(1)} = \max\{A_{21}^{(1)}, A_{22}^{(1)}, A_{23}^{(1)}, A_{24}^{(1)}\}; \\ A_{35}^{(1)} = \max\{A_{31}^{(1)}, A_{32}^{(1)}, A_{33}^{(1)}, A_{34}^{(1)}\}; A_{45}^{(1)} = \max\{A_{41}^{(1)}, A_{42}^{(1)}, A_{43}^{(1)}, A_{44}^{(1)}\}; \\ A_{55}^{(1)} = \max\{A_{51}^{(1)}, A_{52}^{(1)}, A_{53}^{(1)}, A_{54}^{(1)}\}.$$

Tabelul 3. Activitatea de inovare a structurilor reale și virtuale (2) în cadrul a patru evenimente.

Evenimente (2)	SUA	UE	Japonia	Restul Lumii	Structura-standard
	1	2	3	4	5
2.1. Cheltuieli publice (de stat) privind cercetarea și dezvoltarea	$A_{11}^{(2)}$	$A_{12}^{(2)}$	$A_{13}^{(2)}$	$A_{14}^{(2)}$	$A_{15}^{(2)}$
2.2. Cheltuielile întreprinderii pentru lucrări de cercetare și dezvoltare	$A_{21}^{(2)}$	$A_{22}^{(2)}$	$A_{23}^{(2)}$	$A_{24}^{(2)}$	$A_{25}^{(2)}$
2.3. Procent specific pentru lucrări de cercetare și dezvoltare	$A_{31}^{(2)}$	$A_{32}^{(2)}$	$A_{33}^{(2)}$	$A_{34}^{(2)}$	$A_{35}^{(2)}$
2.4. Procentul firmei primit de la fondurile guvernamentale	$A_{41}^{(2)}$	$A_{42}^{(2)}$	$A_{43}^{(2)}$	$A_{44}^{(2)}$	$A_{45}^{(2)}$

Sursă. Elaborat de autor.

Acțiuni multiple la nivel macro- (2):

2.1. cheltuieli publice (de stat) privind cercetarea și dezvoltarea;

2.2. cheltuielile întreprinderii pentru lucrări de cercetare și dezvoltare;

2.3. procent specific pentru lucrările de cercetare și dezvoltare;

2.4. procentul firmei, primit de la fondurile guvernamentale.

Structura acțiunilor activității inovatoare la nivel macro- (2) este prezentată în Tabelul 3.

Unde: $A_{i5} = \max_{1 \leq i \leq 4} \{A_{i5}\}, i = 1; 2; 3; 4$

– structura-standard, în general cea care determină nivelul de eficiență pentru SUA, UE, Japonia și Restul Lumii.

Indicatorii activității inovatoare sunt adecvați pentru utilizare, deoarece aceștia sunt parte integrantă a modelelor teoretice, care descriu relația dintre activitatea inovatoare și creșterea economică și competitivitatea internațională. Din această cauză este necesar să se ia în considerație interdependența macromediului cu activitățile conexe.

Compoziția și structura activităților la nivel macro- și evenimentelor se stabilește în funcție de natura și specificul activității inovatoare. În studiul respectiv se utilizează structura evenimentelor activității inovatoare, propusă de D. Pe-

rani și S. Sirilli. [2] Se iau în considerație parametrii activității inovatoare, care se deosebesc în țări diferite, în funcție de atitudinea față de cunoștințele creșterii economice în țară.

Activitatea de inovare a sectorului de afaceri depinde de următorii factori:

3.1. numărul de întreprinderi mici și mijlocii, implicate în inovații;

3.2. cooperarea întreprinderilor mici și mijlocii cu partenerii străini;

3.3. cheltuieli pentru inovații;

3.4. investiții la diferite stadii;

3.5. cheltuieli pentru tehnologia informațională și comunicații;

3.6. întreprinderi mici și mijlocii, care au pus în aplicare inovațiile organizaționale.

Structura activităților de inovare la nivel macro- este reflectată în Tabelul 4.

Tabelul 4. Activitatea de inovare a structurilor reale și virtuale (3) bazate pe 5 evenimente.

Evenimente (3)	SUA	UE	Japonia	Restul Lumii	Structura-standard
	1	2	3	4	5
3.1. Numărul de întreprinderi mici și mijlocii implicate în inovații	$A_{11}^{(3)}$	$A_{12}^{(3)}$	$A_{13}^{(3)}$	$A_{14}^{(3)}$	$A_{15}^{(3)}$
3.2. Cooperarea întreprinderilor mici și mijlocii cu partenerii străini	$A_{21}^{(3)}$	$A_{22}^{(3)}$	$A_{23}^{(3)}$	$A_{24}^{(3)}$	$A_{25}^{(3)}$
3.3. Cheltuieli pentru inovații	$A_{31}^{(3)}$	$A_{32}^{(3)}$	$A_{33}^{(3)}$	$A_{34}^{(3)}$	$A_{35}^{(3)}$
3.4. Investiții la diferite stadii	$A_{41}^{(3)}$	$A_{42}^{(3)}$	$A_{43}^{(3)}$	$A_{44}^{(3)}$	$A_{45}^{(3)}$
3.5. Cheltuieli pentru tehnologia informațională și comunicații	$A_{51}^{(3)}$	$A_{52}^{(3)}$	$A_{53}^{(3)}$	$A_{54}^{(3)}$	$A_{55}^{(3)}$
3.6. Întreprinderi mici și mijlocii care au pus în aplicare inovațiile organizaționale	$A_{61}^{(3)}$	$A_{62}^{(3)}$	$A_{63}^{(3)}$	$A_{64}^{(3)}$	$A_{65}^{(3)}$

Sursă. Elaborat de autor.

Analiza relativă presupune compararea parametrilor cunoscuți pentru structurile respective (SUA, UE, Japonia, Restul Lumii). În baza lor se determină poziția tuturor țărilor în raport cu o țară, de exemplu, cu SUA, dacă parametrii acestei țări sunt luați ca o unitate. Aplicarea practică a inovației (4) în diferite țări este utilizată inegal, diferit (Tabelul 5).

Metoda de accelerare a inovării trebuie să fie întemeiată pe o analiză curentă comparativă cu cea mai optimă variantă a activității ino-

vatoare, ca una dintre posibilele metode ale variantelor alternative de conducere a procesului de inovație, al dezvoltării strategiilor și de îmbunătățire a eficienței noilor tehnologii. În același timp, analiza comparativă a activității inovatoare în cadrul diferitelor țări trebuie să fie privită ca un proces cu mai multe etape de evaluare strategică [3]. Capacitățile intelectuale ale populației reprezintă baza activității de inovare și pot fi măsurate cu ajutorul a 5 evenimente, plasate în tabelul 6.

Tabelul 5. Aplicarea în practică a inovației (4) în cadrul a 5 evenimente.

Evenimente (4)	SUA	UE	Japonia	Restul Lumii	Structura-standard
	1	2	3	4	5
4.1. Angajare în servicii high-tech	$A_{11}^{(4)}$	$A_{12}^{(4)}$	$A_{13}^{(4)}$	$A_{14}^{(4)}$	$A_{15}^{(4)}$
4.2. Al treilea nivel de educație	$A_{21}^{(4)}$	$A_{22}^{(4)}$	$A_{23}^{(4)}$	$A_{24}^{(4)}$	$A_{25}^{(4)}$
4.3. Rata de penetrare a accesului la rețelele de informare științifice și inovatoare pe Internet	$A_{31}^{(4)}$	$A_{32}^{(4)}$	$A_{33}^{(4)}$	$A_{34}^{(4)}$	$A_{35}^{(4)}$
4.4. Educație continuă	$A_{41}^{(4)}$	$A_{42}^{(4)}$	$A_{43}^{(4)}$	$A_{44}^{(4)}$	$A_{45}^{(4)}$
4.5. Educația și formarea tinerilor	$A_{51}^{(4)}$	$A_{52}^{(4)}$	$A_{53}^{(4)}$	$A_{54}^{(4)}$	$A_{55}^{(4)}$

Sursă. Elaborat de autor.

Tabelul 6. Capacitățile intelectuale (5) în baza a cinci evenimente.

Evenimente (5)	SUA	UE	Japonia	Restul Lumii	Structura-standard
	1	2	3	4	5
5.1. Numărul de brevete acordate de Oficiul European de Brevete	$A_{11}^{(5)}$	$A_{12}^{(5)}$	$A_{13}^{(5)}$	$A_{14}^{(5)}$	$A_{15}^{(5)}$
5.2. Numărul de brevete acordate de Oficiul de Brevete și Mărci comerciale al SUA	$A_{21}^{(5)}$	$A_{22}^{(5)}$	$A_{23}^{(5)}$	$A_{24}^{(5)}$	$A_{25}^{(5)}$
5.3. Numărul de brevete înregistrat de UE, SUA și Japonia	$A_{31}^{(5)}$	$A_{32}^{(5)}$	$A_{33}^{(5)}$	$A_{34}^{(5)}$	$A_{35}^{(5)}$
5.4. Numărul de mărci comerciale înregistrate de țările europene	$A_{41}^{(5)}$	$A_{42}^{(5)}$	$A_{43}^{(5)}$	$A_{44}^{(5)}$	$A_{45}^{(5)}$
5.5. Numărul de evoluții industriale (mostre) înregistrate în țările europene	$A_{51}^{(5)}$	$A_{52}^{(5)}$	$A_{53}^{(5)}$	$A_{54}^{(5)}$	$A_{55}^{(5)}$

Sursă. Elaborat de autor.

După cum se poate observa din tabelele 1-6, diferiți indicatori ai dezvoltării științei și tehnologiei sunt exprimați, cu rare excepții, în diferite unități incompatibile. Aceste rezultate nu pot fi comparate între ele în mod direct.

Rezultatele cercetării. Metoda comparativă a activității inovatoare permite dezvoltarea indicatorilor în compoziție pentru sinteza informației disponibile în contextul țărilor și regiunilor care se au în vedere, permite reducerea la un singur set de indicatori, caracterizând diferite aspecte ale activității inovatoare. Este imposibilă existența unui indicator universal al dezvoltării științei și inovației. [4] Cu toate acestea, este posibilă calcularea indicatorilor concreți, pe baza cărora se stabilește poziția obiectelor comparate între ele.

Cu alte cuvinte, vectorul tuturor indicatorilor este normalizat doar de un singur indicator, de exemplu: *valoarea minimă, valoarea maximă, valoarea medie, deviațiile standard*. Activitatea de inovare este caracterizată de următorii indicatori: valoarea reală a cheltuielilor, forța motrice a inovației în sfera indicatorilor luați în vedere în țările cercetate.

Pentru măsurarea deformării structurii reale a acțiunii de structură-standard virtuală se utilizează metoda deviației. Potrivit lui J. Sachs [1], produsul scalar a doi vectori (a, b) este scalar $(a, b) = |a| \cdot |b| \cos \gamma$, unde γ – unghiul dintre vectorii a și b . De unde:

$$\cos \gamma = \frac{(a, b)}{|a| \cdot |b|}$$

(1)

Doi vectori care nu sunt egali cu 0, vectorul a și b dependenți doar atunci, când produsul lor vectorial este egal cu zero și doi nonzero vectori sunt perpendiculari doar în condiția în care $(a, b) = 0$. Dacă $(a, b) = 1$, atunci vectorii a și b sunt identici, egali. Aceasta înseamnă că, utilizând metoda deviației, valoarea funcției înseamnă că vectorii a și b sunt egali.

La determinarea nivelului de deviere a

vectorului real, luat în vedere, de vectorul standard virtual trebuie comparat unghiul γ cu unghiul „0”, cu cât mai aproape este unghiul γ de zero, cu atât este mai aproape identitatea vectorilor, adică egalitatea.

Este necesar să se identifice vectorii analizați la nivel macro-. Fluidizarea țărilor la nivelul abaterilor evenimentelor la nivel macro- a structurii-standard se stabilește în felul următor:

$$a = (A_{15}, A_{25}, A_{35}, A_{45}, A_{55}); b = (A_{11}, A_{12}, A_{13}, A_{14}, A_{15});$$

$$\cos \gamma_{15} = \frac{A_{15}A_{11} + A_{25}A_{12} + A_{35}A_{13} + A_{45}A_{14} + A_{55}A_{15}}{\sqrt{A_{15}^2 + A_{25}^2 + A_{35}^2 + A_{45}^2 + A_{55}^2} \cdot \sqrt{A_{11}^2 + A_{12}^2 + A_{13}^2 + A_{14}^2 + A_{15}^2}}$$

$$(A_{11}, A_{21}, A_{31}, A_{41}, A_{51}) = A_1; (A_{12}, A_{22}, A_{32}, A_{42}, A_{52}) = A_2;$$

$$(A_{13}, A_{23}, A_{33}, A_{43}, A_{53}) = A_3; (A_{14}, A_{24}, A_{34}, A_{44}, A_{54}) = A_4;$$

Și vectorul structurii-standard

$$(A_{15}, A_{25}, A_{35}, A_{45}, A_{55}) = A_5;$$

Găsim *cosinus*-ul unghiului dintre vectorii A_1 și A_5 ; A_2 și A_5 ; A_3 și A_5 ; A_4 și A_5 echitate în mod corespunzător prin

$$\cos \gamma_{15}; \cos \gamma_{25}; \cos \gamma_{35}; \cos \gamma_{45}$$

$$\cos \gamma_{15} = \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}A_{i1}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i1}^2}}; \cos \gamma_{25} = \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}A_{i2}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i2}^2}};$$

$$\cos \gamma_{35} = \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}A_{i3}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i3}^2}}; \cos \gamma_{45} = \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}A_{i4}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 A_{i4}^2}}$$

SUA, UE, Japonia, Restul Lumii pot să fie clasificate după criteriul apropierii de structura-standard în procesul activității de inovare în cadrul a 5 activități la nivel macro-, în felul următor:

Locul	Nivelul abaterii la nivel macro- față de structura-standard la nivel macro-
I	$\min \{(1 - \cos \gamma_{15}), (1 - \cos \gamma_{25}), (1 - \cos \gamma_{35}), (1 - \cos \gamma_{45})\}$
⋮	⋮
IV	$\max \{(1 - \cos \gamma_{15}), (1 - \cos \gamma_{25}), (1 - \cos \gamma_{35}), (1 - \cos \gamma_{45})\}$

Fluidizarea țărilor și regiunilor reale la nivelul abaterii evenimentelor macro- (1) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (1):

$$\begin{aligned} \cos \gamma_{15}^{(1)} &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(1)} A_{1i}^{(1)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(1)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{1i}^{(1)})^2}}; \cos \gamma_{25}^{(1)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(1)} A_{2i}^{(1)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(1)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{2i}^{(1)})^2}}; \\ \cos \gamma_{35}^{(1)} &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(1)} A_{3i}^{(1)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(1)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{3i}^{(1)})^2}}; \cos \gamma_{45}^{(1)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(1)} A_{4i}^{(1)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(1)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{4i}^{(1)})^2}} \end{aligned}$$

SUA, UE, Japonia, Restul Lumii pot să fie clasificate după criteriul apropiării de structura-standard (1) în procesul activității de inovare în cadrul a 5 activități la nivel macro- (1), în felul următor:

Locul	Nivelul abaterii la nivel macro- (1) față de structura-standard la nivel macro- (1)
I	$\min \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(1)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(1)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(1)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(1)} \right) \right\}$
:	:
IV	$\max \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(1)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(1)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(1)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(1)} \right) \right\}$

Fluidizarea țărilor după nivelul abaterii evenimentelor macro- (2) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (2):

$$\begin{aligned} \cos \gamma_{15}^{(2)} &= \frac{\sum_{i=1}^4 A_{i5}^{(2)} A_{1i}^{(2)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{i5}^{(2)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{1i}^{(2)})^2}}; \cos \gamma_{25}^{(2)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^4 A_{i5}^{(2)} A_{2i}^{(2)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{i5}^{(2)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{2i}^{(2)})^2}}; \\ \cos \gamma_{35}^{(2)} &= \frac{\sum_{i=1}^4 A_{i5}^{(2)} A_{3i}^{(2)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{i5}^{(2)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{3i}^{(2)})^2}}; \cos \gamma_{45}^{(2)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^4 A_{i5}^{(2)} A_{4i}^{(2)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{i5}^{(2)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^4 (A_{4i}^{(2)})^2}} \end{aligned}$$

SUA, UE, Japonia, Restul Lumii după nivelul abaterii evenimentelor macro- (2) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (2), în felul următor:

Locul	Nivelul abaterii la nivel macro- (2) față de structura-standard la nivel macro- (2)
I	$\min \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(2)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(2)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(2)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(2)} \right) \right\}$
:	:
IV	$\max \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(2)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(2)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(2)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(2)} \right) \right\}$

Fluidizarea țărilor după nivelul abaterii evenimentelor macro- (3) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (3):

$$\begin{aligned} \cos \gamma_{15}^{(3)} &= \frac{\sum_{i=1}^6 A_{i5}^{(3)} A_{1i}^{(3)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{i5}^{(3)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{1i}^{(3)})^2}}; \cos \gamma_{25}^{(3)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^6 A_{i5}^{(3)} A_{2i}^{(3)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{i5}^{(3)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{2i}^{(3)})^2}}; \\ \cos \gamma_{35}^{(3)} &= \frac{\sum_{i=1}^6 A_{i5}^{(3)} A_{3i}^{(3)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{i5}^{(3)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{3i}^{(3)})^2}}; \cos \gamma_{45}^{(3)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^6 A_{i5}^{(3)} A_{4i}^{(3)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{i5}^{(3)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^6 (A_{4i}^{(3)})^2}} \end{aligned}$$

SUA, UE, Japonia, Restul Lumii după nivelul abaterii evenimentelor macro- (3) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (3), în felul următor:

Locul	Nivelul abaterii la nivel macro- (3) față de structura-standard la nivel macro- (3)
I	$\min \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(3)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(3)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(3)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(3)} \right) \right\}$
:	:
IV	$\max \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(3)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(3)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(3)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(3)} \right) \right\}$

Fluidizarea țărilor după nivelul abaterii evenimentelor macro- (4) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (4):

$$\begin{aligned}\cos \gamma_{15}^{(4)} &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(4)} A_{1i}^{(4)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(4)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{1i}^{(4)})^2}}; \cos \gamma_{25}^{(4)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(4)} A_{2i}^{(4)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(4)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{2i}^{(4)})^2}}; \\ \cos \gamma_{35}^{(4)} &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(4)} A_{3i}^{(4)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(4)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{3i}^{(4)})^2}}; \cos \gamma_{45}^{(4)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(4)} A_{4i}^{(4)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(4)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{4i}^{(4)})^2}}.\end{aligned}$$

SUA, UE, Japonia, Restul Lumii după nivelul abaterii evenimentelor macro- (4) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (4). în felul următor:

Locul	Nivelul abaterii la nivel macro- (4) față de structura-standard la nivel macro- (4)
I	$\min \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(4)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(4)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(4)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(4)} \right) \right\}$
:	:
IV	$\max \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(4)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(4)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(4)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(4)} \right) \right\}$

Fluidizarea țărilor după nivelul abaterii evenimentelor macro- (5) în ceea ce privește structura-standard la nivel macro- (5):

$$\begin{aligned}\cos \gamma_{15}^{(5)} &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(5)} A_{1i}^{(5)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(5)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{1i}^{(5)})^2}}; \cos \gamma_{25}^{(5)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(5)} A_{2i}^{(5)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(5)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{2i}^{(5)})^2}}; \\ \cos \gamma_{35}^{(5)} &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(5)} A_{3i}^{(5)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(5)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{3i}^{(5)})^2}}; \cos \gamma_{45}^{(5)} \\ &= \frac{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(5)} A_{4i}^{(5)}}{\sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{i5}^{(5)})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^5 (A_{4i}^{(5)})^2}}.\end{aligned}$$

SUA, UE, Japonia, Restul Lumii după nivelul abaterii evenimentelor macro- (5) în ceea ce privește structura – standard la nivel macro- (5), în felul următor:

Locul	Nivelul abaterii la nivel macro- (5) față de structura-standard la nivel macro- (5)
I	$\min \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(5)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(5)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(5)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(5)} \right) \right\}$
:	:
IV	$\max \left\{ \left(1 - \cos \gamma_{15}^{(5)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{25}^{(5)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{35}^{(5)} \right), \left(1 - \cos \gamma_{45}^{(5)} \right) \right\}$

Succesul metodei propuse pentru accelerarea activității de inovație la nivelul fiecărei țări, regiuni etc. depinde în mare măsură de calitatea utilizării informației. Metoda deviației trebuie aplicată cu mare atenție. Unele valori maxime (sau minime) ale parametrilor reies din specificul și complexitatea problemelor, așa cum, în unele situații se compară rezultatele obținute în diferite perioade și în diferite țări, fără luarea în considerație a dezvoltării științifice a țărilor comparate. În cazul în care, la nivel macro-, de exemplu, forțele motrice ale inovației, cunoștințele de producție, activitatea de inovare în sectorul de afaceri, aplicarea practică a inovației, capacitățile intelectuale sunt exprimate în % din PIB, este posibilă aplicarea metodei abaterilor pătrate. Cu acest scop pentru SUA, UE, Japonia și Restul Lumii se găsește valoarea cheltuielilor la nivel macro-, respectiv:

$$\sum_{i=1}^5 A_{i1}, \sum_{i=1}^5 A_{i2}, \sum_{i=1}^5 A_{i3}, \sum_{i=1}^5 A_{i4}. \quad (2)$$

Mai apoi, pentru țările-standard se găsește proporția cheltuielilor pentru fiecare componentă în rezultat cheltuielile. Pentru SUA, UE, Japonia, Restul Lumii în contextul fiecărei componente la nivel macro- se găsesc abateri:

$$\left(\sum_{i=1}^5 A_{i1}\right) \cdot \frac{A_{i5}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}} - A_{i1} = \Delta_{1i}; \left(\sum_{i=1}^5 A_{i2}\right) \cdot \frac{A_{i5}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}} - A_{i2} = \Delta_{2i};$$

$$\left(\sum_{i=1}^5 A_{i3}\right) \cdot \frac{A_{i5}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}} - A_{i3} = \Delta_{3i}; \left(\sum_{i=1}^5 A_{i4}\right) \cdot \frac{A_{i5}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}} - A_{i4} = \Delta_{4i}.$$

SUA, UE, Japonia și Restul Lumii pot fi clasificate după nivelul minim al abaterilor pătrate în felul următor:

Locul	Abaterea-standard
I	$\min\{\Delta_1, \Delta_2, \Delta_3, \Delta_4\}$
:	:
IV	$\max\{\Delta_1, \Delta_2, \Delta_3, \Delta_4\}$

$$\Delta_1 = \sqrt{\sum_{i=1}^5 \Delta_{1i}^2}; \Delta_2 = \sqrt{\sum_{i=1}^5 \Delta_{2i}^2}; \Delta_3 = \sqrt{\sum_{i=1}^5 \Delta_{3i}^2}; \Delta_4 = \sqrt{\sum_{i=1}^5 \Delta_{4i}^2};$$

În mod similar, găsim pentru :

$$i = 1, 2, 3, 4, 5; j = 1, 2, 3, 4, 5:$$

$$\left(\sum_{i=1}^5 A_{i1}^{(j)}\right) \cdot \frac{A_{i5}^{(j)}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(j)}} - A_{i1}^{(j)} = \Delta_{1i}^{(j)}; \left(\sum_{i=1}^5 A_{i2}^{(j)}\right) \cdot \frac{A_{i5}^{(j)}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(j)}} - A_{i2}^{(j)} = \Delta_{2i}^{(j)};$$

$$\left(\sum_{i=1}^5 A_{i3}^{(j)}\right) \cdot \frac{A_{i5}^{(j)}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(j)}} - A_{i3}^{(j)} = \Delta_{3i}^{(j)}; \left(\sum_{i=1}^5 A_{i4}^{(j)}\right) \cdot \frac{A_{i5}^{(j)}}{\sum_{i=1}^5 A_{i5}^{(j)}} - A_{i4}^{(j)} = \Delta_{4i}^{(j)}.$$

SUA, UE, Japonia și Restul Lumii pot fi clasificate după nivelul minim al abaterilor pătrate în cadrul evenimentelor $i, j = 1, 2, 3, 4, 5$

$$\Delta_1^{(j)} = \sqrt{\sum_{i=1}^5 (\Delta_{1i}^{(j)})^2}; \Delta_2^{(j)} = \sqrt{\sum_{i=1}^5 (\Delta_{2i}^{(j)})^2}; \Delta_3^{(j)} = \sqrt{\sum_{i=1}^5 (\Delta_{3i}^{(j)})^2}; \Delta_4^{(j)} = \sqrt{\sum_{i=1}^5 (\Delta_{4i}^{(j)})^2};$$

Nivelul minim al abaterilor pătrate pentru $j = 1, 2, 3, 4, 5$:

Locul	Abaterea pătrată-standard pentru $j = 1, 2, 3, 4, 5$
I	$\min\{\Delta_1^{(j)}, \Delta_2^{(j)}, \Delta_3^{(j)}, \Delta_4^{(j)}\}$
:	:
IV	$\max\{\Delta_1^{(j)}, \Delta_2^{(j)}, \Delta_3^{(j)}, \Delta_4^{(j)}\}$

mai eficientă și rațională a resurselor în activitatea inovatoare poate fi utilizată atât la nivelul unor anumite regiuni și țări, cât și la

nivelul companiilor și industriilor. Abordarea, după părerea noastră, este definită ca o analiză comparativă între variantele optime și adevărate ale organizației din domeniul inovațiilor.

În același timp, trebuie remarcat faptul că standardul obținut trebuie justificat atât teoretic, cât și practic. El trebuie să fie rezultatul combinării rezultatelor atinse, obținute de participanții proceselor economice, care sunt considerați lideri în domeniul inovațiilor.

Este necesar să utilizăm metoda comparării pentru determinarea celor mai bune condiții în realizarea scopurilor propuse și, ca rezultat, de obținut succesele dezvoltării, realizării și vânzării producției, bunurilor și serviciilor competitive.

În acest sens, se pot compara diferite performanțe ale procesului de producție a produselor din economia mondială și determina la cine produsele corespunzătoare sunt mai eficiente. Această metodă oferă posibilitatea de a compara rezultatele proprii obținute și performanțele liderilor în respectiva activitate - de analizat, cum le-a reușit liderilor să atingă poziția obținută - îmbunătățirea activității proprii pe baza datelor obținute. Scopul final al metodei - îmbunătățirea activității inovatoare prin analiza factorilor, care afectează eficiența.

Concluzii.

Componentele inovatoare sunt factorii determinanți în continuarea stabilității creșterii, în crearea ecosistemelor în perioadele de criză economică. Ele sunt, de asemenea, măsuri importante pentru asigurarea viabilității și creșterii sistemelor inovatoare în așa țări, ca Republica Moldova, cu economii emergente.

Elaborarea indicatorilor integrali sau specifici ai dezvoltării inovatoare oferă posibilitatea de a evalua și prognoza posibilitățile economice în scopul sporirii competitivității la nivel de țară și regiune.

Metoda comparativă a activității inovatoare permite dezvoltarea indicatorilor în compoziție pentru sinteza informației disponibile în contextul țărilor și regiunilor care se au în vedere, permite reducerea la un singur set de indicatori, caracterizând diferite aspecte ale activității inovatoare.

Metoda accelerării activității inovatoare trebuie să fie întemeiată pe baza analizei

curente comparate cu varianta inovatoare optimă, ca una dintre metodele posibile ale evaluării variantelor alternative pentru gestionarea proceselor inovatoare, strategiilor de dezvoltare și îmbunătățirii eficienței tehnologiilor noi. În același timp, analiza comparativă a activității inovatoare în cadrul diferitelor țări trebuie să fie privită ca un proces cu mai multe etape de evaluare strategică.

BIBLIOGRAFIE

1. Sachs J. Globalization and Patterns of Economic Development. *Weltwirtschaftliches*, 2000, p. 175-176.
2. Perani G., Sirilli S. Benchmarking Innovation in Europe. *Foresight*, 2008, vol. 2, no 1, p. 4-15.
3. Maximilian S., Gribincea A., Todorova L. Justificarea perspectivelor de dezvoltare a activității inovatoare. *Economie și Sociologie*, 2014, nr. 3, p. 93-98.
4. Todorova L. Improving the system of innovation acceleration in the country: methodological aspect. *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, vol.17(1)/2017.
5. Badicu I. Monetizarea creativității în Republica Moldova. Exemple din diferite domenii ale economiei reale. În: „Intellectus”, AGEPI, Chișinău, 2016, nr. 2, p. 41-46.
6. Crețu R. Analiza capitalului intelectual – resursă esențială în economia creativă. În: *Revista „Economica”, ASEM*. Chișinău, 2017, nr. 1(99), 2017, p. 83-88.
7. Percinschi N., Dodon S. Principii și abordări în dezvoltarea mecanismelor inovațiilor deschise. În: *Revista „Economie și Sociologie”, INCE*, Chișinău, 2015, nr. 2, p. 64-69.
8. Бенюк В., Бровка Г. Инновационная составляющая национальной безопасности в теориях международных отношений. În: *Revista științifico-practică „Relații Internaționale Plus”, IRIM*, 2016, nr. 2 (10), p. 9-28.

Prezentat: 2 octombrie 2017.

E-mail: lyudmila.todorova@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Centre ale diplomației internaționale în epoca medievală. Școala diplomatică bizantină

Centres of international diplomacy in the medieval epoch. Byzantine diplomatic school

(Repere informative pentru studenți la disciplina
„Evoluția diplomației internaționale și naționale”)

CZU 327:94 (3)

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

SUMMARY

Byzantine diplomacy is recognized by its ceremonial character, displaying luxury and wealth, as well as its manipulative and crafty style. All these aspects represented only the rational reactions of the Byzantines to an unfavorable strategic context. In particular, because the Byzantines could not rely on considerable military capability, they had to resort to diplomacy in order to achieve their major goals.

Keywords: *Byzantine Roman Empire, Byzantine civilization, alliances, barbarian peoples, Byzantine diplomacy, gift system, negotiations, messengers immunity principle, ambassador, Byzantine diplomatic school, principles, methods, rules, rituals.*

REZUMAT

Diplomația bizantină recunoscută prin caracterul său ceremonial, etalarea luxului și a bogăției, precum și prin stilul său manipulativ și viclean, toate aceste aspecte reprezentau doar reacțiile raționale ale bizantinilor la un context strategic defavorabil. În special, pentru că bizantinii nu se puteau baza pe o capacitate militară considerabilă, ei erau nevoiți să apeleze la diplomație pentru a-și atinge obiectivele majore.

Cuvinte-cheie: *Imperiul Roman de Răsărit (Bizantin), civilizația bizantină, alianțe, popoare barbare, diplomația bizantină, sistemul darurilor, negocieri, principiul imunității solilor, ambasador, școala diplomatică bizantină, principii, metode, reguli, ritualuri.*

Pentru a reuși să mențină integritatea Imperiului său amenințat dinspre toate frontierele o perioadă atât de îndelungată, bizantinii au desfășurat o activitate diplomatică extrem de nuanțată. În diferite perioade ale istoriei lor, bizantinii au plătit tribut, au convins dușmanii cu daruri sau onoruri imperiale, mantii, sceptre, diademe. Bizantinii au încercat să atragă unele popoare barbare și să le determine să încheie alianțe cu Imperiul prin căsătorii cu tinere din patriciatul constantinopolitan, care erau creștine și purtătoare ale unei culturi mai înalte.

Bizantinii au stabilit legături de comerț și au trimis misionari la popoarele barbare, au educat copiii conducătorilor acestora la școli din Constantinopol. În sfârșit, o metodă folosită era de a ridica un popor împotriva altuia: hunii erau îndemnați împotriva bulgarilor, avarii - împotriva hunilor. Împotriva persanilor, bizantinii au mobilizat pe huni, pe nomazii sirieni, pe arabi și etiopieni. Popoarele vecine migratoare iau numeroase elemente din diplomația bizantină: sistemul darurilor, scribii, funcționarii de cancelarie, formulele de tratate și negocieri, principiul imunității solilor, element pe care îl vom găsi oglindit și în legea salică a francilor. Mijloacele utilizate de diplomația bizantină s-au dovedit eficiente. Subsidiiile și titlurile acordate, fastul primirilor și prozelitismul creștin, care au precedat ori s-au asociat diplomației, au câștigat Imperiului aliați și au permis Bizanțului să exercite o influență considerabilă în estul Europei medievale.

Această diplomație nu era lipsită însă de riscuri. În ziua în care Imperiul nu a mai dispus de mijloacele care să-i păstreze fidelitatea și admirația clienților săi, aceștia de-a lungul primului mileniu creștin, contactele dintre civilizația bizantină și cea occidentală au fost sporadice, majoritatea acestora limitându-se la palierul oficial al relațiilor diplomatice și bisericești. Chiar și în aceste condiții, emisarii, misionarii, negustorii sau

războinicii proveniți din spațiul creștinătății latine, care au intrat în contact cu realitățile lumii bizantine, au fost impresionați de bogăția materială și spirituală a capitalei imperiale și s-au declarat copleșiți de măreția curții basileilor. Până și personalitățile cu un pronunțat spirit critic, precum episcopul Liutprand de Cremona, trimis de Otto I pentru a negocia o alianță matrimonială cu stăpânii de pe Bosfor, nu a putut să-și camufleze fascinația pentru Bizanț în ciuda delațiunilor menite să-i justifice eșecul.

După căderea Imperiului Roman, Bizanțul devine forța ce promova valorile europene. Școala bizantină stabilea drept obiectiv primordial al diplomației obținerea și păstrarea păcii, pune accentul pe buna cunoaștere a popoarelor, care amenințau imperiul pentru a putea negocia în mod real. La curtea imperială, ambasadorii erau primiți cu un fast aparte, pentru a-i convinge de forța și măreția Imperiului. Școala diplomatică bizantină se baza pe principii, metode, reguli, ritualuri, **în care se combina** șiretenia și intriga, negocierea cu războiul, abilitatea și inventivitatea cu scopurile clar formulate.

Diplomația bizantină a fost organizată și condusă **în mod strălucit** de un departament al afacerilor externe cu mult înainte de stabilirea acesteia în alte părți ale Europei. Conducerea o avea „Magister officiorum”, care era, totodată, și șef al personalului curții, Mareșal al curții și Ministru al afacerilor externe. Ascensiunea la tron a unui împărat era notificată formal tuturor principiilor din Occident și Orient. Primirea solemnă a ambasadurilor străine de împărat era considerată foarte importantă. Ambasadele puterilor străine erau primite cu tot rafinamentul ospitalității bizantine, însă ținute sub supraveghere, pentru ca aceștia să nu aibă oportunitatea unei observații libere. Sub pretextul unei escorte de onoare, ambasadorul străin era primit la fron-

tieră de o puternică forță militară. Pentru a-l convinge în privința caracterului neaccesibil al țării, ambasadorul era condus pe cel mai lung și anevoios drum, dându-i-se asigurarea că este cel mai ușor acces spre capitală. În timpul șederii la Constantinopol, ambasadele erau găzduite pe cheltuiala statului, într-un palat, amenajat pentru reședința lor. Un oficiu special, „Biroul barbarilor” avea sarcina întreținerii lor. Toate mișcările lor erau supravegheate în secret. Totdeauna erau escortați de o gardă, care servea mai mult pentru a împiedica libertatea observației și comunicării decât pentru protecția lor. Când ambasadorii reprezentau vecini puternici, se ascundeau din fața lor bogăția capitalei și frumusețea femeilor. În schimb li se arătau trupele numeroase și splendide, precum și zidurile de apărare și solide. Însă dibăcia și afabilitatea, pe care o aveau Bizantinii când primeau ambasadori străini, era întrecută de *priceperea lor când trimiteau pe proprii lor reprezentanți*. Fiecare ambasador, după ce a fost întâi examinat în privința aptitudinii sale, *era instruit înaintea plecării în mod special despre scopul și planul misiunii sale*. I se impunea, înainte de toate, ca *să fie extraordinar de politicos și generos*, în măsura în care îi permiteau mijloacele. Adeseori ambasadorii bizantini luau cu ei mărfuri produse în Imperiu, cu îndoitul scop de-a acoperi cheltuielile ambasadei și de-a câștiga un nou debușeu pentru comerțul imperial.

Ambasadorul trebuia să laude totdeauna și să nu critice niciodată posesiunile străinului și micșora pe acele ale țării sale. Spre deosebire de precauțiunile luate împotriva curiozității străinilor, ambasadorii bizantini erau instruiți ca *să observe și să raporteze împăratului cât mai mult posibil*. Diplomația Imperiului de Răsărit în perioada romano-bizantină a fost deosebit de activă, flexibilă și complexă. Confruntat cu situații dintre cele mai grele, asaltat din toate direcțiile, obligat să lupte pe mai multe

fronturi, Imperiul Romano-Bizantin a trebuit să îmbine forța armelor cu persuasiunea diplomației, să găsească permanent căi și metode cu care să-și neutralizeze dușmanii. „Noua Romă” a practicat o diplomație externă abilă, utilizând principii și mijloace care i-au adus faimă, asigurându-i suplinirea ori complinirea forței: „divide et impera”, plata subsidiilor, tergiversarea convorbirilor, concederea temporară a unor teritorii, organizarea de comploturi și asasinate în tabăra adversă, cultivarea orgoliului unor suverani ori generali barbari prin acordarea de 22 de titluri și distincții, alianțele matrimoniale, convertirea religioasă, instruirea și educarea copiilor de șefi barbari, acordarea de privilegii comerciale.

Războiul a fost acceptat ca soluție numai atunci când toate mijloacele de comunicare și de negociere erau epuizate. Ca altădată Roma, Bizanțul s-a aflat în obiectivul neamurilor barbare, atrase de bogăția și fascinația acestei lumi. În secolele primei perioade, Imperiul de pe Bosfor a trebuit să se apere purtând războaie contra barbarilor germanici (vandali, goți) și turcici (huni, avari) contra slavilor și a perșilor. Este bine cunoscut faptul că Imperiul Roman de Răsărit (Bizantin) a avut de suferit mari devastări din partea hunilor, prima semănție asiatică de neam turcic care a pătruns în Europa.

Uniunea de triburi condusă de marele rege Attila, supranumit de către scriitorii creștini „biciul lui Dumnezeu”, a făcut prima incursiune la sudul Dunării în anul 441, ajungând până la Arcadiopol și Filipopol. Încurajați de victoriile obținute în această campanie, hunii au amenințat, în 443, Constantinopolul. Însăpăimântați, bizantinii au îndepărtat imediat pericolul plătind regelui Attila o răscumpărare de 4000 livre aur și au promis subsidii anuale de 2100 livre aur. În 447, hunii au invadat din nou Imperiul pustiind, după un izvor al timpului, 70 de orașe și cetăți. În insolența sa, regele hun a pretins împăratului bizantin cedarea defniti-

vă a teritoriului dintre Dunăre și Balcani. În acest scop, a trimis la Constantinopol o solie condusă de Edecon, iar bizantinii, pentru a tergiversa, au răspuns tot printr-o ambasadă, din care făcea parte și istoricul Priscus din Panion. Trimișii bizantini aveau, în mare secret, și misiunea de a organiza uciderea lui Attila, acțiune nereușită, care a costat scump Bizanțul. Hunii au răspuns cu alte atacuri pustiitoare. Salvarea Imperiului a venit din partea Occidentului. În 451, hunii au fost înfrânți catastrofal de o armată romană pusă sub comanda generalului Aetius, la Campus Mauriacus. După moartea regelui Attila, puterea hunică a fost lichidată.

O grea încercare pentru statul bizantin a fost anul 626, când a avut loc un atac combinat al avarilor, slavilor și perșilor asupra capitalei bizantine. Avarii, în număr de 30.000, după estimarea poetului imperial Georgios Pisides, au început asaltul general asupra „Noii Rome”. Lupta a fost deosebit de grea, dar defensiva bizantină, atent organizată, a rezistat. În acele momente a acționat cu eficiență și diplomația bizantină care a reușit să destrame alianța avaro-persană punând în valoare un principiu fundamental – „*divide et impera*”. Asediul capitalei Bizanțului a eșuat. Patriarhul Sergios, eroul apărării, a compus Imnul Acatist, imn de triumf dedicat Fecioarei Maria, căreia locuitorii orașului îi atribuiau protecția și biruința asupra dușmanilor. După anul 626, puterea avarilor a intrat în declin.

Diplomația imperială. Imperiul avea în fața tuturor popoarelor barbare un prestigiu de necontestat. Diplomația de la Constantinopol a știut să profite abil de acest lucru și să-și extindă influența politică, să dobândească avantaje economice și să răspândească credința, iar odată cu aceasta să extindă civilizația bizantină. Există la Constantinopol „*o știință a conducerii barbarilor*”, ale cărei mijloace se inspirau din tradiția romană. Iustinian și-a creat, la fel ca împărații romani, la toate frontierele popoa-

re vasale, pe care le câștigase prin acordarea de bani, de favoruri și onoruri. În schimbul unui tribut anual (*annona*) plătit barbarilor, imperiul căpăta loialitatea acestora și un contingent de armată, care trebuia să lupte pentru apărarea Imperiului. Șefilor barbari li se acordau podoabe prețioase, decorații strălucitoare și titluri pompoase din ierarhia palatului imperial. Șefii barbari se simțeau flatați de faptul că erau considerați pe jumătate romani, părtași ai lumii civilizate și se declarau cu emfază „*sclavi ai maiestății sale imperiale*”.

La Constantinopol se știa însă că acești șefi lacomi, schimbători și perfizi, deveneau dușmani periculoși. Diplomația imperială îi supraveghea cu mare grijă. Pentru a menține asupra acestora influența bizantină, li se dădeau soții din imperiu, iar copiii acestora erau crescuți la Constantinopol în civilizația și luxul capitalei. Deseori erau invitați la palat făcându-le o primire exagerat de luxoasă, pentru a le crea acestora impresia că imperiul este foarte puternic. În timpul domniei lui Iustinian la palatul sacru au venit mulți conducători dintre heruli, huni, avari, gepizi, axumiți, lazi, iberi și alții. Împăratul și Theodora îi încărcau cu daruri pe ei, pe soțiile și copiii lor și când se întorceau în regiunile de unde veniseră erau încă uluiți și fascinați de farmecul, pe care-l cunoscuseră și se simțeau fericiți de a fi în serviciul unui împărat, care-i primea atât de bine și le făcea atâtea daruri prețioase.

Diplomația bizantină căuta să slăbească forța popoarelor barbare, învrăjbind un popor împotriva celuilalt. Există, de asemenea, obiceiul ca la Constantinopol să fie întotdeauna un pretendent la conducerea poporului barbar, care să poată fi opus în orice moment conducătorului barbar neascultător. În același timp, Bizanțul putea apela la un popor barbar să pornească război împotriva altui popor barbar, care devenea un pericol pentru Imperiu. La aceste practici care veneau ca o moștenire de la

Roma, Bizanțul adăuga altele. Propaganda creștină a fost strâns legată de politică; misionarii nu făceau mai puțin decât diplomații, pentru ca popoarele barbare să accepte suzeranitatea imperială și să le aducă în sânul civilizației bizantine. Mulțumită acestor misionari, popoarele barbare din regiunile de stepă ale Rusiei meridionale, până

în Etiopia și Sahara, de la Eufrat și până în vestul Europei și nordul Africii, au primit religia creștină în timpul lui Iustinian depășind, astfel, granițele imperiului. Odată cu religia creștină se făcea cunoscută și civilizația bizantină. Această politică, prin care se combina forța militară cu diplomația, a avut succes.

BIBLIOGRAFIE

1. Anghel. Dreptul diplomatic și consular. Ed. Lumina Lex, București, 1996.
2. Dicționar diplomatic. M. Alexie, P. Bărbulescu, Ed. Politică, 1979.
3. H. Inalcik. Imperiul Otoman. Epoca clasică, Ed. Enciclopedică, București, 1996.
4. K. Hamilton. Practica Diplomației: Evoluția, Teoria și Administrarea, Routledge, New York, 1995.
5. J. Huizinga. Amurgul Evului Mediu, Ed. Meridiane, București, 2003.
6. M. Keens-Soper. Abraham de Wicquefort și Teoria Diplomației în Diplomacy & Statescraft, Routledge, New York, 1997.
7. M. Malița. Diplomația. Ed. Enciclopedică, București, 2004.
8. H. Nicolson. Evoluția metodelor diplomatice, Praeger Publishing, 1977.
9. S. Runciman. Căderea Constantinopolului, Ed. Enciclopedică, București, 1991.
10. V. Căndea, D. Giurescu. Pagini din trecutul diplomației românești. Ed. Meridiane, București, 1966.

Prezentat: 18 august 2017.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Familiarizarea funcționarilor publici cu cadrul legislativ privind utilizarea dronelor

Familiarization of civil servants with the legal framework on the use of drones

CZU 347.82:629.73(4)

Eugenia CEBOTARU,
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

Olga CEBOTARU-DIMA,
magistru

SUMMARY

Nowadays, in many countries, things are quite unclear about the adoption of drones by the civilian environment. At the same time, on the international level, no unilateral standards for the certification and operation of unmanned civil aircraft on board - the drone have been established to allow their use before the issuance of specific European and national regulatory package covering both the field of certification and the field of operation of these aircrafts. Each state has attempted to individually regulate the use of the drones in civilian activity.

Keywords: *drone, unmanned aircraft, civil aircraft, piloting of the drones, unmanned aerial vehicle on board, regulation of drone air transport.*

REZUMAT

În ziua de azi, în multe țări lucrurile sunt destul de neclare în ceea ce privește adoptarea dronelor de către mediul civil. În același timp, pe plan internațional nu au fost încă stabilite standarde comune de certificare și operare a aeronavelor civile fără pilot la bord - drone, astfel pentru a fi permisă utilizarea acestora, până la emiterea pachetului de reglementări europene și naționale specifice, care să acopere atât domeniul certificării, cât și domeniul operării acestor aeronave, fiecare stat a încercat să reglementeze în mod individual folosirea dronelor în activitatea civilă.

Cuvinte-cheie: *dronă, aeronavă fără pilot, aeronavă civilă, pilotarea dronelor, vehicul aerian fără pilot la bord, reglementarea transportului aerian cu drone.*

O **dronă** este un aparat de zbor sau, mai exact, o aeronavă fără pilot (UAV-Unmanned Aerial Vehicle), în practică fiind considerat un robot zburător, capabil de a se deplasa ghidat de la distanță prin intermediul

unei telecomenzi sau al unui alt dispozitiv de control. În general, definiția unui vehicul aerian fără pilot este destul de largă, deoarece include toate tipurile de aeronave autonome pilotate de la distanță, de la

dispozitivele de mici dimensiuni destinate consumului și care sunt utilizate în scop recreativ până la aeronavele de mari dimensiuni utilizate pe distanțe foarte lungi în operațiuni de securitate sau alte operațiuni critice.

Dronele civile au intrat în atenția publicului, pe măsură ce anumite companii au început fabricarea și comercializarea lor pentru uz civil. La nivel internațional piața dronelor este în permanentă creștere, în anul 2015 aceasta constituind 8 miliarde de dolari [1], iar în 2016 a atins cifra de 127 de miliarde [2].

În anul 2014, în anumite țări ale lumii a intrat în dezbateri parlamentară problema de a crea un cadru legislativ pentru drone, cu parametrii stipulați în ce condiții pot fi acestea folosite de oameni. În ansamblu, o lege privind aeronavele civile motorizate fără pilot la bord sau dronele este binevenită, deoarece acestea au devenit și vor deveni în continuare tot mai accesibile pentru publicul larg, dar și mult mai performante, prin urmare cei care le pilotează ar trebui cumva constrânși să fie mai responsabili, fiindcă, folosite necorespunzător, dronele pot reprezenta un pericol real la adresa persoanelor, animalelor sau a bunurilor.

În susținerea demersului de a trata aeronavele fără pilot la bord ca o nouă categorie de „aeronave civile” au fost publicate un șir de documente.

La 6 martie 2015 a fost publicată Declarația de la Riga pentru Aeronava pilotată - Drona - „Schimbarea viitorului în aviație” [3]. În cadrul acestui document a fost trecut în revistă ceea ce s-a discutat în cadrul întâlnirii de la Riga a Comunității Europene a Aviației. În cadrul întâlnirii, reprezentanții comunității au făcut schimb de opinii cu privire la modul în care dronele pot ajuta la crearea de noi oportunități promițătoare în Europa, dar și care sunt condițiile legale de utilizare a acestora. Comunitatea aviatică a stabilit următoarele

principii pentru a ghida cadrul de reglementare legală a utilizării dronelor în Europa:

- dronele trebuie tratate ca noi tipuri de aeronave, cu reguli specifice pe baza riscului fiecărei operațiuni. Cu alte cuvinte, integrarea dronelor în sistemul aviatic civil nu trebuie să reducă nivelul de siguranță existent în prezent în domeniul aviatic;

- să se urmărească elaborarea normelor UE pentru furnizarea în condiții de siguranță a serviciilor de tip „drone”, general valabile pentru întreg spațiul UE (ca rezultat al acestui principiu a fost publicat A-NPA 2015-10, document ce detaliază politica EASA în domeniul aeronavelor fără pilot la bord);

- acceptarea publicului este esențială pentru creșterea serviciilor de folosire a dronelor. Acest lucru poate fi obținut prin respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, cum ar fi dreptul la viața privată și protecția datelor cu caracter personal;

- în cele din urmă, trebuie să se promoveze ideea că operatorul unei drone este în totalitate responsabil pentru utilizarea dronei.

La rugămintea Comisiei Europene, au fost publicate alte două documente de către Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (AESA) care a redactat o serie de norme europene privind vehiculele aeriene fără pilot. În prima fază a fost publicat documentul A-NPA 2015-10 „Introducerea unui cadru de reglementare privind condițiile de operare a vehiculelor aeriene fără pilot” [4] în septembrie 2015, care nu este altceva decât o propunere de elaborare a unor norme europene comune în materie de siguranță, aplicabile operării vehiculelor aeriene fără pilot, indiferent de masa acestora. A-NPA propune o abordare proporțională axată pe operațiuni. Cu alte cuvinte, se pune un accent mai mare pe „modul” și pe „condițiile” în care sunt utilizate vehiculele aeriene fără pilot, mai degrabă decât doar pe caracteristicile acestor vehicule.

A-NPA își propune să aducă sub incidența

reglementărilor în materie de siguranță atât activitățile comerciale, cât și activitățile necomerciale și introduce trei categorii de operațiuni. Aceste trei categorii au la bază riscul pe care operațiunea îl prezintă pentru terți (persoane și bunuri) și ele sunt următoarele: „categoria deschisă” (risc redus), „categoria specifică” (risc mediu) și „categoria certificată” (risc ridicat).

Cel de-al doilea document AESA este NPA 2017-05 „Introducerea unui cadru de reglementare pentru operarea dronelor - Operațiuni de sistem de aeronave fără pilot în categoria deschisă și specifică” [5] publicat în mai 2017. Categoria deschisă este prezentată de dronele cu risc redus, în cadrul acestei categorii, siguranța este garantată printr-un set minim de norme, prin restricții de operare, standarde în domeniu și cerințe privind existența anumitor funcționalități. De obicei, aplicarea este asigurată de organele de poliție.

Categoria specifică este atribuită riscului mediu, pentru această categorie, după evaluarea riscului efectuată de operator, este necesar să se obțină o autorizație din partea unei Autorități Aeronautice Naționale. Măsurile care au fost luate pentru a reduce la minimum riscurile sau pentru a le atenua sunt enumerate într-un manual de operațiuni.

Aceste documente au fost concepute și publicate, deoarece Uniunea Europeană este conștientă că industria vehiculelor aeriene fără pilot are un caracter variat, inovator și internațional, prezentând un potențial de creștere economică enorm, precum și posibilitatea de a genera noi locuri de muncă. De aceea se urmărește necesitatea de a asigura o dezvoltare în condiții de siguranță, securitate și ecologice, nu în ultimul rând se dorește respectarea preocupărilor cetățenilor pentru siguranță, confidențialitate și protecția datelor.

Ca exemplu al aplicabilității cadrului legal în ceea ce privește utilizarea dronelor

vom analiza cadrul legal al României. În România, la ora actuală, legea care reglementează dronele este Codul aerian civil, întrucât orice activitate care se desfășoară în spațiul aerian național este reglementat de acest act normativ. Cu toate acestea, reglementările menționate în acest Cod nu reușesc să fie în totalitate relevante cu realitatea pieței, fiind de cele mai multe ori restrictivă în ceea ce privește pilotajul dronelor pe teritoriul României. Acest lucru se întâmplă, deoarece evoluția rapidă a pieței dronelor a generat dezvoltarea unor sectoare inexistente până acum câțiva ani.

În ceea ce privește codul legislativ, termenul de „dronă” este asimilat aeronavelor civile monitorizate fără pilot la bord (UAV), indiferent de greutatea sau mărimea lor. Definiția aeronavei o putem găsi în Codul Aerian al României, consolidat cu Legea nr. 399/2005, în care este stipulat că aeronava este „aparatul care se poate menține în atmosferă cu ajutorul altor reacții ale aerului, decât cele asupra suprafeței pământului” [6].

La 20 februarie 2014, a intrat în vigoare Ordinul nr. 8/2014 pentru stabilirea condițiilor de operare în spațiul aerian național a aeronavelor civile motorizate fără pilot la bord [7], iar începând cu data de 30 ianuarie 2016, acest act normativ și-a încetat aplicabilitatea. Subliniem faptul că prin încetarea aplicabilității OMT nr. 8/2014 nu s-a produs un „vid legislativ” în domeniul planificării și desfășurării activităților de zbor cu aeronave fără pilot la bord.

În cele ce urmează vom încerca să explicăm succint principalele prevederi legale de care trebuie să ținem cont atunci când urmează să utilizăm o dronă în România.

Conform reglementărilor naționale din România, odată cu abrogarea OMT nr. 8/2014, care a fost valabil în perioada ianuarie 2014 - ianuarie 2016, operatorii aeronavelor fără pilot la bord nu mai sunt obligați să ceară segregarea spațiului aerian în care

își desfășoară activitatea, pentru zborurile sub limita de siguranță - 300 m altitudine. În același timp, zborul cu drona este permis numai cu menținerea contactului vizual cu drona în permanență, la o altitudine de maximum 300 m și o distanță de zbor maximă în plan orizontal similară.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 912/2010, se interzice decolarea sau aterizarea dronelor în zonele urbane, acestea fiind zonele de intravilan și pilotarea dronelor deasupra zonelor unde sunt adunări de oameni [8]. În plus, legea specifică în mod expres faptul că este interzisă pilotarea dronelor deasupra orașului București, dacă nu este solicitată anterior o autorizație de survol din partea Ministerului Apărării. Astfel, cei care utilizează dronele în parcuri, pe stadioane sau deasupra orașului București încalcă legea, iar contravențiile se pedepsesc cu amenzi de la 2000 la 15.000 roni.

Pentru a opera zboruri cu dronele, acestea trebuie să decoleze și să aterizeze în extravilan, în același timp operatorul dronei trebuie să obțină acordul proprietarului terenului de pe care urmează să efectueze manevrele de zbor. Astfel, dacă operatorul dronei nu are acordul proprietarului de a decola și ateriza pe acel teren extravilan, operatorul de drone poate fi acuzat de tulburare de posesie. În același timp, operatorul de drone trebuie să-și asume orice responsabilitate pentru orice fel de incident care poate să survină în procesul de pilotare a dronei, iar dacă proprietarul terenului a fost de acord ca operatorul aeronavei să execute activități de zbor fără îndeplinirea condițiilor legale, atunci el poate fi tras la răspundere pentru prejudiciile create de zborul dronei, în egală măsură ca operatorul de dronă.

Dronele care au o greutate mai mare de 500 g trebuie înregistrare la Autoritatea Aeronautică Română, conform OMT nr. 1338/25.10.2016 [9], iar pentru dronele cu o greutate mai mare de 15 kg, pe lângă

actul de înregistrare, mai este nevoie de obținerea unui certificat de navigabilitate pentru pilot, numit permis de zbor național (PZN) conform prevederilor Capitolului 6 „Vehicule aeriene fără pilot la bord (UAV)” al RACR AZAC „Admisibilitatea la zbor a unor categorii de aeronave civile”, ediția 01/2007 [10].

În ceea ce privește înregistrarea dronelor în România, acestea se înmatriculează la Autoritatea Aeronautică Civilă Română prin completarea unui formular, în care sunt trecute specificațiile tehnice ale dronei. La înregistrare, proprietarul dronei este obligat să plătească o taxă de identificare în valoare de 90 euro + TVA [11].

Cu privire la lista documentelor necesare pilotării dronelor în România, acestea trebuie să cuprindă cumulativ: certificatul de identificare, permisul de zbor național pentru aeronavele cu masa maximă la decolare mai mare de 15 kg și asigurarea pentru drone, conform legii pentru daunele produse părților terțe [12].

Conform prevederilor Regulamentului (CE) nr. 785/2004 al Parlamentului European, proprietarul unei drone cu o greutate de peste 20 kg este obligat să dețină o asigurare RCA pentru dronă [13]. Asigurarea pentru aeronavele motorizate fără pilot la bord cu masa maximă la decolare mai mică de 20 kg este opțională și operarea se face pe propria răspundere a celui care le operează.

Compania de asigurări CertAsig a fost cea care a lansat prima asigurare pentru drone în România. Prima dronă asigurată în România este proprietatea companiei 360Tourist.ro, aceasta este și prima dronă înregistrată oficial în țară, în martie 2014 [14].

Asigurarea pentru drone se adresează, în special, operatorilor comerciali de drone și acoperă riscurile Casco și răspunderile față de terți. Una din condițiile preliminare ca o dronă să poată fi asigurată este ca aceasta să fie înmatriculată de Autoritatea

Aeronautică Civilă Română și să fie utilizată în scop comercial. În ceea ce privește operatorul, acesta trebuie să demonstreze că are o experiență de operare a dronelor de minimum 25 de ore și că a fost instruit de producător sau dealer cu privire la folosirea în siguranță a dronei. În același timp, se urmărește dacă operatorul nu a avut daune sau incidente majore cauzate de utilizarea dronei în ultimii 5 ani de zile. Și nu în ultimul rând, se acordă o atenție deosebită la setările dronei, în special a funcției „Returntohome”, care trebuie setată înainte de fiecare zbor al dronei [15].

Agenția de asigurări nu oferă despăgubiri în cazul daunelor aduse de la utilizarea ilegală a dronelor, nu poartă răspundere pentru toate formele de pierderi indirecte și nu ține cont de solicitările de despăgubire pentru încălcarea dreptului la viața privată, sub orice formă, deoarece acest act reprezintă o utilizare ilegală a dronei.

Dacă sunteți proprietarul unei drone și urmează să o utilizați într-o altă țară, pentru început trebuie să vă familiarizați cu legislația țării respective în ceea ce privește utilizarea dronelor. Fiecare țară are propria legislație referitoare la drone sau la aeromodele, cu care dronele sunt asociate, de

exemplu, în unele state, cum ar fi Grecia, dronele funcționează în baza legislației pentru aeromodele telecomandate.

Legea aplicabilă în fiecare țară privind operarea dronelor puteți să o găsiți pe site-ul www.dronelaw.in [16], acesta fiind un portal dedicat în special utilizării de drone în termeni legali.

În concluzie, putem menționa că în marea majoritate a țărilor din Uniunea Europeană reglementările în ceea ce privește utilizarea dronelor este oarecum similară: este interzis survolul zonelor populate (fără autorizație specială), drona trebuie să fie înregistrată (dacă are peste 1,5 kg în UE) și este total interzis zborul în rază de 3 km în jurul aeroportului.

În ceea ce privește viitorul dronelor, potrivit comisiei pentru reglementarea traficului aerian, Uniunea Europeană vrea să adopte o legislație pentru reglementarea transportului aerian cu drone, astfel până în anul 2019 se dorește a se stabili reguli clare de utilizare a dronelor, la care se vor alinia statele-membre, iar proprietarii de drone vor fi nevoiți să le respecte. Practic, Uniunea Europeană vrea să creeze un sistem de management al traficului aerian cu drone și vehicule fără pilot.

BIBLIOGRAFIE

1. Trevor Mogg. Cum înregistrezi și utilizezi o dronă în România? Cadrul legal și propuneri de îmbunătățire. În: <https://dealex.ro/subiecte-populare-trenduri/cum-inregistrezi-si-utilizezi-o-drona-in-romania-cadrul-legal-si-propuneri-de-imbunatatire/>
2. Andriescu Vlad. UE vrea certificat de înmatriculare pentru drone și legi clare. În: <https://start-up.ro/ue-vrea-certificat-de-inmatriculare-pentru-drone-si-legi-clare/>
3. Riga declaration on remotely piloted aircraft (drones) „framing the future of aviation”, Riga, 06.03.2015. În: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/news/doc/2015-03-06-drones/2015-03-06-riga-declaration-drones.pdf>
4. Propunere referitoare la elaborarea unor norme comune privind condițiile de operare a vehiculelor aeriene fără pilot în Europa. 09.2015 În: https://www.easa.europa.eu/download/ANPA-translations/205933_EASA_Summary%20of%20the%20ANPA_RO.pdf
5. Introducerea unui cadru de reglementare pentru operarea dronelor - Operațiuni de sistem de aeronave fără pilot în categoria deschisă și specifică, 05.2017. În: <https://www.easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendment/npa-2017-05#group-ea-sa-downloads>

6. Codul Aerian al României, consolidat cu Legea nr. 399/2005. În: http://www.dreptonline.ro/legislatie/codul_aerian.php

7. Ordinul nr. 8/2014 pentru stabilirea condițiilor de operare în spațiul aerian național a aeronavelor civile motorizate fără pilot la bord. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gm4dqmzwhe/ordinul-nr-8-2014-pentru-stabilirea-conditiilor-de-operare-in-spatiul-aerian-national-a-aerona-velor-civile-motorizate-fara-pilot-la-bord>

8. Hotărârea nr. 912/2010 din 25.08.2010 pentru aprobarea procedurii de autorizare a zborurilor în spațiul aerian național, precum și a condițiilor în care decolarea și aterizarea aeronavelor civile se pot efectua și de pe/pe alte terenuri sau suprafețe de apă decât aerodromurile certificate. Versiune actualizată 21.08.2012. În: http://www.caa.ro/media/docs/A.3.6_a_HG_912-2010.pdf

9. Ordinul nr. 1338/2016 pentru aprobarea Reglementării aeronautice civile române RA-CR-IA „Înmatricularea aeronavelor civile” ediția 1/2016. În vigoare de la 05.12.2016, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 971 din 05.12.2016. Nu există modificări până la 06.12.2016. În: http://www.caa.ro/media/docs/Ordin_1338-2016_pt_RACR-IA.pdf

10. Reglementare Aeronautică Civilă Română RACR-AZAC „Admisibilitatea la zbor a unor categorii de aeronave civile”, ediția 01/2007 din 31.08.2007. Publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 637 din 18.09.2007. În: http://www.caa.ro/media/docs/C.2.2.b_RACR-AZAC_Ed_1.pdf

11. Ordinul nr. 1305/2012 privind aprobarea tarifelor percepute de Regia Autonomă Autoritatea Aeronautică Civilă Română pentru prestarea activităților pentru care i-au fost delegate competențe de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii. Text publicat în Monitorul Oficial al României, în vigoare de la 27.08.2012. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gmzdonzygy/ordinul-nr-1305-2012-privind-aprobarea-tarifelor-percepute-de-regia-autonoma-autoritatea-aeronautica-civila-romana-pentru-prestarea-activitatilor-pentru-care-i-au-fost-delegate-competente-de-catre-min>

12. Ghid pentru operarea aeronavelor motorizate fără pilot la bord. În: <https://dronshop.ro/inregistrarea-dronelor/>

13. Regulamentul (CE) nr. 785/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 21.04.2004 privind cerințele de asigurare a operatorilor de transport aerian și a operatorilor de aeronave. În: http://www.caa.ro/media/docs/R785_per_2004_var.cons._08.04.2010.pdf.

14. A fost lansată prima asigurare pentru drone din România. În: <http://www.capital.ro/a-fost-lansata-prima-asigure-pentru-drone-din-romania.html>

15. Lansăm un nou produs: Asigurarea pentru păduri și masa lemnoasă. Asigurare drone. În: <https://www.certasig.ro/ro/produse/asigurare-drone/>

16. Legea aplicabilă privind operarea dronelor în fiecare țară. În: <http://www.dronelaw.in/>

Prezentat: 9 noiembrie 2017.

E-mail: cebotaru@list.ru

Relații internaționale și integrare europeană ---



Diaspora în cadrul binomului migrație - dezvoltare: aspecte internaționale și naționale

Diaspora in the migration – development binomial: international and national aspects

CZU 327.58: [314.74+338]

Rodica RUSU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article emphasizes the role of migrants and members of diaspora as agents of development. Migration is considered as one of the catalysts to reduce global inequality. Citizens residing abroad and organized in diaspora communities are seen as possible partners for economic, political, social and cultural development. The degree of integration and success in the host society contributes to the diaspora's ability to also contribute and influence the feeling of efficacy of diaspora members. Engagement can grow over time once diaspora members become integrated into the host society and further develop their abilities and knowledge.

Keywords: development, diaspora, government, migration, country of origin, country of destination, cooperation, remittances.

REZUMAT

Acest articol subliniază rolul migranților și membrilor diasporei ca agenți ai dezvoltării. Migrația este considerată ca fiind unul dintre catalizatorii reducerii inegalității globale. Cetățenii care locuiesc în străinătate și sunt organizați în comunitățile diasporei sunt văzuți ca posibili parteneri pentru dezvoltarea economică, politică, socială și culturală. Gradul de integrare și succes în societatea-gazdă contribuie la capacitatea diasporei de a contribui și de a influența sentimentul de eficacitate al membrilor diasporei. Angajamentul poate crește în timp, odată ce membrii diasporei vor deveni integrați în societatea-gazdă și își vor dezvolta în continuare abilitățile și cunoștințele.

Cuvinte-cheie: dezvoltare, diasporă, guvern, migrație, țară de origine, țară de destinație, cooperare, remitențe.

Migrația constituie un factor important al dezvoltării. Deși impactul exact al migrației asupra dezvoltării naționale este dezbătut intens nu doar în mediul academic, nu există nicio îndoială că mobilitatea resurselor migranților are un potențial enorm de a sprijini eforturile de dezvoltare, în special în

economiile în curs de dezvoltare. Din acest motiv, comunitatea internațională a recunoscut migrația drept prioritate politică-cheie, subliniind-o, printre altele, în obiectivul 10 al Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă, ca unul dintre catalizatorii de reducere a inegalității globale.

O analiză complexă a acestei relații relevă în complexitatea sa o relație de interdependență în care sunt implicați actorii migrației, atât la nivel individual cât și la nivel instituțional. Statele, migranții și familiile lor, comunitățile ce se află la cele două poluri ale procesului de migrație vor parcurge etape de transformare, iar realitățile economice, politice și social-culturale ale tuturor actorilor și entităților implicați în proces vor fi alterate, remodelate și restructurate.

Periodizarea interpretării relației migrație-dezvoltare propusă de Haas [3] menționează că, dacă în anii "60 ai secolului trecut se considera că migrația contribuie la dezvoltare prin transfer de resurse de la țara de destinație la cea de origine (remitențe financiare, cunoștințe), „modernizând”, astfel, regiunile de origine ale migranților, în anii "70 ai secolului al XX-lea (după șocul petrolier din 1973), ea a fost acuzată că ar fi alimentat decalajele globale, prin transferul forței de muncă ieftine în regiunile dezvoltate, precum și al „exodului de creiere”. Pe parcursul anilor 1980 și 1990 cercetările empirice au demonstrat că migrația nu este influențată doar de factorii economici, ci și de cei sociali legați de modul de viață. În 2006, au fost lansate întâlniri anuale pe subiectul migrație-dezvoltare de către Organizația Națiunilor Unite (ONU).

Un rol deosebit în relația migrație-dezvoltare revine diasporei, în calitate de actor neoclasic al relațiilor internaționale, actor care intervine activ atât în țara de origine cât și cea de destinație. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova (2015-2018) conține un compartiment separat dedicat diasporei, cu 11 domenii prioritare de activitate, care se referă, în special, la aprobarea și implementarea Strategiei „Diaspora 2025” [18].

M. Esman [5, p. 336] identifică trei factori care determină contribuția eficientă a diasporei la dezvoltarea țării de origine:

- disponibilitatea resurselor materiale, culturale și organizaționale care corespund ca-

racteristicilor diasporei și membrilor săi;

- „structurile de oportunitate” disponibile în țările-gazdă. Acestea pot facilita sau împiedica relația diaspora - țara de origine;

- tendința sau motivația lor de a menține solidaritatea și de a exercita influența grupului.

Deși creșterea veniturilor permite o gamă mai largă de contribuții potențiale în țara de origine, influența asupra dinamicii remitențelor este complexă. Resursele organizaționale afectează capacitatea de mobilizare pentru activitățile de dezvoltare și pentru accesul la structurile de luare a deciziilor ale țării de destinație și cele la nivel internațional. Factorul cel mai frecvent identificat, necesar pentru mobilizarea eficientă, este crearea unui sentiment de solidaritate și identitate a comunității, care se manifestă în capitalul social creat în contextul organizațional al diasporei.

Ținând cont de resursele suficiente și motivațiile puternice, membrii individuali ai diasporei pot contribui, de asemenea, la dezvoltarea țării de origine, independent de diasporă, cu sprijinul rețelelor profesionale eterogene, de afaceri și politice. Originile diasporei pot influența intențiile membrilor diasporei de a contribui la dezvoltarea țării de origine dincolo de remitențele către familie. În cele din urmă, abilitățile individuale și nivelurile de cunoștințe influențează tipul de contribuție pe care aceștia le pot face, precum și organizațiile la care participă. Abilitățile și cunoștințele pot crea acces la rețele profesionale și tehnice mai largi pentru a permite investiții mai bine direcționate și aporturi de capital uman.

Cea mai mare parte a remitențelor constă din transferuri familiale direcționate către cheltuielile destinate gospodăriilor (de exemplu, îmbunătățirea condițiilor de trai și a consumului), deși o parte din remitențe sunt orientate spre anumite investiții, inclusiv educație și sprijin pentru întreprinderile mici. Caracteristicile individuale, familiale și

comunitare pot afecta tendința membrilor diasporei de a expedia remitențe, volumul și frecvența acestora.

La nivel de stat, contribuția diasporei poate fi determinată de situația generală din țară. De exemplu, în timpul conflictului liberian, remitențele au fost considerate necesare pentru subzistență; în perioada postconflict, membrii diasporei au acordat mai multă atenție problemelor membrilor familiilor și susținerea investițiilor, de exemplu, prin remitențele către întreprinderile mici [10, p. 50].

Transferul remitențelor de la familie la familie necesită o bază organizațională de acumulare a resurselor materiale, aptitudinilor și capacităților membrilor diasporei pentru un scop comun. Crearea rețelelor (*networking*) permite membrilor diasporei să depășească capacitățile proprii pentru a promova interesele rețelei eterogene, unde membrii individuali funcționează ca punți de legătură între sursele difuze de informații și resurse. Organizațiile coordonează problemele pentru a concentra atenția și energia indivizilor și a permite o coordonare eficientă a eforturilor lor. Pentru a susține motivația, organizatorii trebuie să genereze, de asemenea, un sentiment de eficacitate și a impactului ulterior. Imigranții au tendința de a crea multe și diverse asociații. Moya [11, p. 833–864] leagă această „manie de asociere” cu experiența diasporei, unde organizarea își are rădăcinile în necesitățile funcționale ale emigranților. Organizațiile civice sau culturale sunt cele mai răspândite organizații din diasporă, care determină caracteristicile diasporei, inclusiv originile, primirea în societatea-gazdă și dispersia relativă a stabilirii (regiunile populate compact de migranți) [14]. Asociațiile mici sunt importante pentru viața de zi cu zi a imigranților, deoarece reprezintă „forma comună de sociabilitate a imigranților din afara familiei” [11, p. 835]. Printre acestea se numără asociațiile din localitatea de baștină, care pot fi active în îmbunătățirea calității vieții

atât în țara de origine cât și în țara-gazdă. În general, participarea la organizațiile comunitare poate fi asociată cu un comportament de contribuție (*remitting behaviour*). Organizațiile din diasporă sunt foarte variate; cele mai multe tind să fie pe bază de voluntariat, relativ nesofisticate, și orientate să obțină rezultate, dacă este cazul.

Implementarea abordării integrate a migrației și diasporei la nivel central și local cu accent pe dezvoltarea locală are loc prin implicarea emigranților în realizarea programelor și proiectelor de dezvoltare a comunităților. Prin urmare, crește rolul diasporei la nivel local, în baza unor rezultate tangibile. Ca urmare, asociațiile de migranți sunt destul de active, în special în ceea ce privește activitățile de caritate în localitățile de unde provin migranții. Aceste acțiuni sunt adesea organizate fără implicarea autorităților moldovenești. Dacă activitatea este coordonată, nu se bucură de prea multă publicitate. Practic, se reflectă la nivel local, pe site-urile web ale organizațiilor migranților. Organizațiile migranților încearcă adesea să se distanțeze de autoritățile guvernamentale.

Cu toate acestea, aproximativ 45 la sută din organizațiile diasporale au statut legal, iar unele dintre acestea sunt mai sofisticate organizatoric (Columbia, Republica Dominicană) decât altele (Mexic) [14]. Imigranții stabiliți preferă mai multe inițiative formale și instituționalizate. Uneori, acestea sunt reflecții sau extensiuni ale organizațiilor nonprofit tradiționale americane. Din punct de vedere istoric, varietatea tot mai mare a asociațiilor din diasporă a condus la creșterea gradului de specializare organizațională. În general, odată ce organizațiile de bază, se instituționalizează ca dimensiune și din punct de vedere teleologic, există tendința ca astfel de organizații să devină mai complexe în structura și funcția lor. Odată cu specializarea comunității diasporale pe un anumit sector, pe măsură ce scad nevoile imediate le-

gate de experiența/integrarea migrațională, organizațiile diasporei pot să-și concentreze mai mult activitatea față de țara de origine.

Conform literaturii de specialitate cu privire la asociațiile de voluntariat, calitatea de membru depinde de nivelul de educație, venit și profesie [11]. Afilierea conform nivelului de educație, venituri și profesii determină crearea organizațiilor specializate din domeniu, cum ar fi asociațiile de absolvenți, cluburile de investiții și asociațiile profesionale. Acestea pot fi specifice diasporei, să reprezinte secțiuni ale organizațiilor multietnice și/sau pot colabora cu alte organizații specializate în scopuri specifice. Pe măsura procesului de integrare în țara de reședință, membrii diasporei se pot alătura în continuare asociațiilor în beneficiul țării de origine [14].

Diaspora poate forma motivația și simțul eficacității potențiale ale membrilor diasporei, adică capacitatea lor percepută de asimilare în țara-gazdă și/sau de influență a țării de origine. Cercetările sugerează că imigranții care provin din zonele urbane din țările de conflict (de exemplu, Columbia) sunt mai predispuși de a se integra imediat în țara-gazdă și de a rupe legăturile cu țara de origine, în timp ce cei care provin din mediul rural din țări relativ pașnice tind să se implice în susținerea țărilor de origine (de exemplu, El Salvador). Originile determină, de asemenea, structura demografică și reflectă diferențele religioase, etnice și politice, atât în cadrul diasporei cât și între diasporă și compatrioții săi rămași în țară.

M. Esmān [6, p.144] clasifică diaspoarele în două tipuri: (1) diaspora încadrată în câmpul muncii, constând, în principal, din persoane necalificate cu un nivel redus de educație și fără o experiență în afaceri; și (2) diaspoarele antreprenoriale, care includ „un număr substanțial de oameni de afaceri cu experiență și abilități”. Cu unele limitări, distincția efectuată de Esmān poate fi utilă în evaluarea tipului de contribuții pe care le-ar face fiecare grup. Ambele tipuri pot să coe-

xiste în cadrul diasporei unei anumite țări. Multe diaspore constau din diferite valuri de migrație, a căror destinație poate fi determinată în mod corespunzător.

Cele mai multe clasificări ale migranților sunt extrem de simpliste și nu exprimă întreaga gamă de contribuții potențiale ale diferiților membri ai diasporei. De exemplu, Kuznetsov și Sabel divid fluxurile migraționale în înalt calificate și slab calificate sau cu o calificare redusă. Fluxul înalt calificat este alcătuit din membrii diasporei cu studii superioare, antreprenoriale care participă la rețelele din diasporă - rețele care „permit membrilor să găsească și să colaboreze cu cei care știu deja ce trebuie să învețe” [8, p. 8]. Fluxul migrațional slab calificat este abordat ca fiind în cea mai mare parte ilegal și „perceput ca drenarea bugetului pentru cheltuieli sociale” în țara de reședință [8, p. 10]. Această dihotomie nu ține cont de membrii diasporei cu înaltă calificare, care nu pot fi întreprinzători, sau cei care se implică în acte de filantropie.

O altă categorie ar fi membrii diasporei înalt calificați, care nu sunt implicați în afaceri. Membrii diasporei înalt calificați reprezintă o gamă largă de expertiză și, prin urmare, prezintă diferite tipuri de contribuții potențiale de capital uman. Pentru a sublinia importanța acestei resurse potențiale, se consideră că, în Statele Unite, 35 la sută din totalul titularilor de doctorat și 55 la sută a titularilor de doctorat în inginerie sunt născuți în străinătate. De exemplu, dintre profesioniștii din domeniul de sănătate din Africa, care au participat la o conferință privind mobilizarea diasporei pentru consolidarea capacităților de asistență medicală în Africa, 95 la sută erau disponibili să servească temporar în calitate de consultant sau expert. Schemele de transfer de cunoștințe pot fi găsite în cele mai multe profesii, cum ar fi ingineria, educația și medicina. Dincolo de cunoștințele tehnice și abilități, membrii diasporei pot contribui la noi înțelegeri dobândite în țara-gazdă,

competențe culturale și roluri intermediare conexe, precum și cunoștințe mutuale, care cuprind experiența transnațională. Cele mai importante contribuții în materie de inovare și de impact economic nu provin exclusiv de la membrii diasporei antreprenoriale, dar sunt produsele rețelelor pe care le creează și efortul acestora.

Pe parcursul ultimelor două decenii, Republica Moldova s-a confruntat cu fluxuri intense de emigrare (în special, în rândul tinerilor), care reprezintă aproximativ un sfert din forța de muncă. Se estimează că între 340.000 și 1 milion de cetățeni moldoveni lucrează în prezent în străinătate [17, p.108], principalele țări de destinație fiind Italia și Federația Rusă, Germania, Statele Unite ale Americii, Canada și Israel.

Referitor la experiența națională, Biroul pentru Relații cu Diaspora (BRD) al Cancelariei de Stat, în parteneriat cu Organizația Internațională a Migrației (OIM), misiunea din Moldova și Agenția Elvețiană pentru Cooperare și Dezvoltare (SDC), implementează un program nou, Diaspora Engagement HUB, din granturi tematice, destinat cetățenilor originari din Republica Moldova aflați peste hotare, inclusiv asociațiilor și grupurilor de inițiativă. Scopul programului este de a susține moldovenii din străinătate în implementarea ideilor lor și de a pune în valoare capitalul uman al diasporei. Acest program include activități de genul creării Grupurilor de Excelență ale Diasporei, constituite pentru a oferi consultanță instituțiilor guvernamentale în procesele de elaborare sau de implementare a politicilor publice și reformelor instituționale și a contribui prin transfer de expertiză, creativitate și inovație cu caracter pragmatic și aplicativ la impulsivarea dezvoltării sectorului public și privat [4].

Aceste aptitudini, cunoștințe și rețele pot fi aplicate prin activități profesionale specifice în țara de origine și/sau să fie canalizate prin activități filantropice. Membrii diasporei antreprenoriale pot contribui, de

asemenea, prin influența lor asupra angajatorilor din corporațiile multinaționale. De exemplu, investițiile Coca-Cola în Afganistan se datorează în mare eforturilor susținute de angajații afgano-americieni. Dincolo de domeniile lor specifice de expertiză, membrii calificați ai diasporei pot, de asemenea, să contribuie economic prin activități filantropice, în mod independent sau cu asociațiile lor profesionale sau alte organizații din diasporă, sau prin remitențe casnice sau investiții direcționate. Cele mai mari grupuri de emigranți care trimit remitențe nu sunt neapărat imigranții înalt calificați, dar aceștia sunt mai predispuși să facă investiții productive. Acest lucru poate apărea pe patru nivele:

- pot direcționa utilizarea transferurilor lor de la gospodării către investiții specifice, fie ele educaționale sau orientate spre afaceri;
- pot încerca să se conecteze la resursele instituțiilor de microfinanțare, care pot oferi instruire și sprijin pentru crearea de microîntreprinderi;
- pot căuta să creeze propriile afaceri în țară și/sau să investească în întreprinderi existente, uneori prin cluburi de investiții din diasporă;
- pot participa la investiții de portofoliu.

Ultimele trei niveluri de investiții financiare pot reprezenta realizarea de profit, filantropie sau ambele. Cei care sunt interesați în investițiile diasporei în țara de origine nu sunt neapărat persoanele ce realizează remitențe; legăturile lor pot fi dincolo de membrii de familie specifice și au mai mult de a face cu motive de profit sau alte beneficii de prestigiu.

Pentru a valorifica potențialul de dezvoltare al transferurilor private, Guvernul Republicii Moldova a stabilit programul de investiții PARE 1 + 1, care atrage remitențele migranților în sectorul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri), cu o schemă de fonduri de potrivire unu-la unu guvern și donatori. În perioada 2014-2015, o echipă de lucru SIPA a evaluat acest program și a recomandat

opțiuni pentru introducerea unei platforme *crowdfunding* (comunitatea ca un potențial finanțator pentru a dezvolta un produs) pentru a extinde baza de finanțare a programului. Cu toate acestea, programul PARE 1 + 1 captează doar anumite contribuții. Este limitat de exclusivitatea sa față de membrii diasporei în raport cu localnicii care nu au migrat, necesitând dovada că fondurile provin din străinătate și limitând numărul de întreprinderi viabile care pot fi finanțate din bugetul său [15, p. 4].

O modalitate de implicare a diasporei este prin *crowdfunding*, însă migranții moldoveni ezită să doneze, să facă investiții sau să contribuie la programe sau proiecte care sunt administrate de băncile din Moldova sau care implică și guvernul. O soluție ar fi utilizarea unei platforme capabile să absoarbă atât donații cât și investiții, se recomandă ca OIM și partenerii săi de implementare să urmărească un model hibrid de *crowdfunding*, care începe cu accentul pe canalizarea donațiilor diasporei în proiecte comunitare și de dezvoltare și care trece într-o platformă care atrage atât donațiile cât și investițiile financiare. Prin urmare, concentrarea asupra măsurilor de consolidare a încrederii în platforma însăși este fundamentală. Platforma *crowdfunding* ar trebui, de asemenea, să maximalizeze transparența și impactul social pentru a ușura temerile legate de corupție și gestionarea defectuoasă [1].

Membrii diasporei pot alege țările de destinație pe baza unor factori economici și politici, care, la rândul lor, afectează capacitatea și tendința lor de a se mobiliza în numele țării de origine. Cu o înaltă calificare, în special, pot alege să migreze în țări în care remunerarea este mai avantajoasă, sporind, astfel, în mod intenționat potențialul de remitențe. Alegerea diasporei de se a mobiliza pe baza identității depinde de percepția a ceea ce poate fi câștigat - beneficii cu mai puține costuri - un sentiment de eficacitate [2, p. 67-88]. Experiența membrilor diasporei în

societatea-gazdă influențează în mod semnificativ această analiză implicită cost/beneficiu. Migranții care nu sunt documentați au o ședere ilegală sau nu dispun de un loc de trai permanent, sunt mai puțin predispuși să se implice în contribuții care necesită supraveghere în țară (de exemplu, unele forme de investiții de afaceri și filantropie) și se pot concentra, în primul rând, pe remitențe. Gradul de integrare și succes în societatea-gazdă contribuie la capacitatea membrilor diasporei de a contribui, de asemenea, și influențează sentimentul de eficacitate a membrilor diasporei.

Angajamentul poate crește în timp, odată ce membrii diasporei devin integrați în societatea-gazdă și își dezvoltă în continuare abilitățile și cunoștințele lor [14]. Membrii diasporei se mobilizează pentru exprimarea identității lor, pentru obținerea sau menținerea puterii sau altor resurse, sau a ambelor. Expresia identității țării de origine se poate baza pe un sentiment de apartenență, ca răspuns la sentimentele de marginalizare în societatea-gazdă sau pe sentimentul că identitatea țării de origine va fi pierdută fără acțiune proactivă. Marginalizarea în societatea-gazdă poate conduce la pierderea puterii și incapacitatea de mobilizare sau poate fi un catalizator pentru identitatea de grup și mobilizare în sprijinul țării de origine, probabil alimentând visul de întoarcere și/sau consolidarea unui prestigiu social, care nu este accesibil în societatea-gazdă.

Un exemplu în acest sens ar servi Convenția moldo-americană, care întrunește anual reprezentanți ai instituțiilor guvernamentale americane și din Republica Moldova, ai ONG-urilor care au programe în Republica Moldova și în regiune, precum și originari din Republica Moldova, stabiliți cu traiul în Statele Unite. Această inițiativă își propune afirmarea unui angajament public în susținerea Republicii Moldova în procesul de consolidare a democrației, statului de drept și a dezvoltării economice fiind o platformă publică

pentru dialog și comunicare, ce pledează pentru extinderea relațiilor economice, culturale și politice dintre America de Nord și Republica Moldova. Totodată, contribuie la sporirea prezenței deja destul de vizibile a comunității, dar și la încurajarea implicării în viața comunității a altor persoane.

Unele cercetări sugerează că un angajament în numele țării de origine oferă „o sursă de consolare împotriva ostilității externe și de protejare a demnităților personale amenințate de aceasta” [13, p. 880]. Politica țării-gazdă și mediul cultural pot influența câștigurile potențiale percepute ale membrilor diasporei și riscurile privind mobilizarea, sentimentul de eficacitate percepută. Dincolo de solidaritate între membrii diasporei, Grosfoguel și Cordero-Guzmán [7, p. 355] subliniază importanța „structurilor sociale mai largi care constrâng sau permit accesul la capital, informații și resurse pentru membrii unei comunități mai reduse”.

Experiența societății-gazdă afectează, astfel, membrii diasporei atât psihologic cât și material influențând ulterior contribuțiile lor potențiale în țara de origine. Eficacitatea și sfera de aplicare a contribuțiilor vor beneficia, de asemenea (sau nu), de rețelele sociale pe care membrii diasporei sunt în măsură să le stabilească în societatea-gazdă, atât între colegi, membri ai diasporei, dar și pe măsura integrării în societate, în general, și din punct de vedere economic.

Tendința membrilor diasporei de a contribui la dezvoltarea țării de origine poate fi influențată parțial de caracteristicile țării de origine în sine. Printre acestea se numără atitudinea guvernului țării de origine față de diasporă și factori ce țin de climatul sociopolitic și de investiții generale (de exemplu, nivelul de democratizare, cadrul juridic, stabilitatea politică). Autoritățile guvernamentale pot trata diaspora ca o problemă, pot fi indiferente sau pot să o considere o contribuție importantă la dezvoltarea socială, politică și economică. În ultimul caz, aceste guverne pot crea rețele cu diasporele lor, să le ofere diverse stimulente pentru

a contribui la dezvoltarea țării de origine și/sau să încerce să le integreze politic. Condițiile precare socioeconomice și politice din țara de origine nu întotdeauna pot descuraja contribuțiile diasporei. Absența rețelelor sociale din țară, precum și percepția persistentă a unui climat riscant de investiții pot inhiba investițiile diasporei în țara de origine. În general, investițiile economice ale diasporei ar putea necesita o atenție similară investitorilor străini.

Condițiile dificile din țara de origine pot favoriza un mai mare interes filantropic în cadrul diasporei. Absența controlului corupției, eficiența guvernului și statul de drept nu împiedică în mod necesar remitențele; remitențele în aceste circumstanțe pot reflecta nevoile percepute ale membrilor familiei. În timpul dezastrelor naturale și al altor situații de urgență, sprijinul diasporei sub formă de numerar și transferuri către familii și instituții crește pentru a compensa pierderea locală, de exemplu, în Haiti. O organizație diasporală pakistaneză din Regatul Unit a adunat \$25 milioane pentru ajutor în urma cutremurului din 2005 din Kashmir.

Angajamentele pe termen lung ale capitalului financiar și uman pot solicita un feedback, sentimentul de eficacitate implicând și faptul că membrii diasporei așteaptă îmbunătățiri în democrație și dezvoltare, iar lipsa de progrese în aceste domenii poate slăbi interesul și angajamentul diasporei.

Recunoașterea migrației drept una din prioritățile guvernamentale care cunoaște un nivel înalt de susținere politică reprezintă un pas important în direcționarea asistenței internaționale de dezvoltare spre scopurile și prioritățile ce țin de migrație. Integrarea migrației în strategiile de dezvoltare poate conduce la facilitarea includerii subiectului migrației în dialogul cu partenerii de dezvoltare, precum și asigurarea finanțării și asistenței tehnice pentru activitățile conexe migrației [9]. Partenerii de dezvoltare se pot dovedi, de asemenea, a fi proactivi în susținerea integrării în sfera lor de asistență a chestiunilor referitoare la migrație și dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE

1. A Crowdfunding Platform for the Moldovan Diaspora. În: <http://www.iom.md/crowdfunding-platform-moldovan-diaspora>
2. Brinkerhoff J. M., „Diaspora Identity and the Potential for Violence: Toward an Identity-Mobilization Framework”, *Identity: An International Journal of Theory and Research* 8(1): 67–88, 2008.
3. De Haas H. Migration and development: A theoretical perspective, International Migration Institute, Working paper no. 9, 2008.
4. Diaspora Engagement Hub. Available online at: <https://gfmd.org/pfp/ppd/2644>
5. Esman M. J., „Diasporas and International Relations”, in G. Sheffer (ed.), *Modern Diasporas in International Politics*. London and Sydney: Croom Helm, pp. 333–349, 1986.
6. Esman M. J., „Factors Conducive to Diaspora Investment: Comparing China, Armenia, and Ireland”, in J. M. Brinkerhoff (ed.), *Diasporas and International Development: Exploring the Potential*, 2008.
7. Grosfoguel R., Cordero-Guzmán H. „International Migration in a Global Context: Recent Approaches to Migration Theory”, *Diaspora* 7(3): 351– 368, 1998.
8. Kuznetsov Y., Sabel C., „International Migration of Talent, Diaspora Networks, and Development: Overview of Main Issues”, in Y. Kuznetsov (ed.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*. Washington DC: World Bank, pp. 3–19, 2006.
9. Integrarea migrației în strategiile de dezvoltare. Ghid pentru factori de decizie și specialiști. Chișinău: OIM, 2013.
10. Lubkemann S. C. „Remittance Relief and Not-Just-for-Profit Entrepreneurship: The Case of Liberia”, in J. M. Brinkerhoff (ed.), *Diasporas and International Development: Exploring the Potential* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 45–66, 2008.
11. Moya J. C., „Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective”, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31(5): 833–864, 2005.
12. Özerdem A. „The Mountain Tsunami: Afterthoughts on the Kashmir Earthquake”. *Third World Quarterly* 27(3): 397–419, 2006.
13. Portes A. C., „Conclusion: Theoretical Convergences and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism”. *International Migration Review* 37(3): 874–892, 2003.
14. Portes A. C. et al., „Immigrant Transnational Organizations and Development: A Comparative Study”. Center for Migration and Development, Princeton University, December, 2005.
15. Prohnițchi V., Lupușor A. Options for harnessing emigrants’ remittances and savings for the development of the Republic of Moldova. International Organization of Migration. http://www.brd.gov.md/sites/default/files/document/attachments/study_on_options_regarding_remittances_in_moldova_eng.pdf (December 15, 2015).
16. Rusu R. Diaspora Political Engagement. În: *Moldoscopie (probleme de analiză bvgfpolitică)*, Chișinău, USM, nr. 2 (LXIX), p. 73-84, 2015.
17. Rusu R. Relationship between government and diaspora. *Revista „Administrarea Publică”, nr. 2 (94), AAP*, p.108-114, 2017.
18. The national Strategy „Diaspora 2025”. Available online at: http://brd.gov.md/sites/default/files/sn_diaspora_2025_web.pdf
19. Vaculovschi D. Migrație și dezvoltare: aspecte socioeconomice. OIM, Misiunea în Moldova. Chișinău, S. n., 2017.

Prezentat: 14 noiembrie 2017.

E-mail: rusu_rodika@mail.ru

Protocolul Persan de la Cyrus cel Mare până la Chosroes I

The Persian Protocol from Cyrus The Great to Chosroes I

CZU 341.75: 94[355]

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article takes some key aspects of the Persian protocol and ceremonial during the four historical periods of Persian statality beginning with the year 700 B.C. to the year 651 A. D.

The rule of Cyrus II the Great - the founder of the Persian Empire, who introduced the protocol and ceremonial at his court to rid the Persians of the habits of the barbarian and familiarize them with good manners is considered.

A special place is reserved to the Sassanid period (224 B.C. - 651 A. D.) when the court is managed by the chief of protocol-located on the first place, being followed by the successor to the throne, the head of the regiment of the "immortals" and other dignitaries. The scene of coronation of Sapor I and the hierarchical order of the officials at the court, the meeting with honors of foreign ambassadors and the magnificent exits in the public of the king in order to perpetuate the greatness of the Persian Empire in the interior and in relations with the neighboring countries are described.

Keywords: *protocol, ceremony, political power, royal retinue, coronation, reception, dignitary, ambassador.*

REZUMAT

În articol se abordează unele aspecte - cheie ale protocolului și ceremonialului persan din timpul celor patru perioade istorice ale statalității persane începând cu anul 700 până la Hristos și finalizând cu anul 651 ale erei creștine.

Prin prisma analizei este trecută domnia lui Cyrus al II-lea cel Mare – fondatorul Imperiului Persan, care a introdus la curtea sa protocolul și ceremonialul pentru a-i debarasa pe persani de obiceiurile barbare și a-i familiariza cu subtilitățile bunelor maniere.

Un spațiu aparte este rezervat perioadei sasanide (224 î. Hr. - 651), când curtea regală este condusă de șeful de protocol, situat pe primul loc la curtea șahișahului, fiind urmat de succesorul la tron, șeful regimentului de „nemuritori” și alte demnități; este descrisă scena încoronării lui Șapur I și ordinea ierarhică a înalților demnitari regali de la curtea sa, primirea cu onoruri a ambasadurilor străine la curte și alaiurile publice ale șahișahului, care urmăreau nu altceva decât să perpetueze măreția Marelui Imperiu, atât în interior, cât și în relațiile cu țările vecine.

Cuvinte-cheie: *protocol, ceremonie, putere politică, alai regal, încoronare, recepție, demnitar, ambasador.*

Începuturile istoriei și civilizației persane se situează în secolul al IX-lea înainte de Hristos, când în analele asiriene se menționează pentru prima dată apariția triburilor de mezi și perși la frontierele puternicelor regate Asiria și Urartu.

Statalitatea persană este cunoscută mai mult după cele patru perioade: ahemenidă (700-331 î. Hr.), seleucidă (331-164 î. Hr.), arsacidă (171 î. Hr.-223) și sasanidă (224-651), dintre care prima și a patra vor ocupa un loc aparte ca fiind cele mai importante din perioadele antică timpurie și târzie pentru studiul protocolului de la curtea șahișahilor persani.

Investigațiile noastre vor începe cu perioada domniei lui Cyrus II cel Mare (559-529 î. Hr.) care fondează în anul 550 î. Hr. pentru aproape douăsprezece secole Imperiul Persan - mare putere politică și militară a Antichității, acaparând Egiptul, Mesopotamia și Anatolia - centre tradiționale ale imperiilor ce au dominat Orientul Mijlociu timp de două milenii și jumătate.

Cyrus a introdus la curtea sa protocolul, ceremonialul și eticheta căutând să-i obișnuiască pe perși cu manierele bune conduite prin purtarea exemplară de care da dovadă. Istoricul grec Xenofon ne familiarizează în „Cyropedia” cu protocolul și ceremonialul folosit la prima ieșire a lui Cyrus din palat pentru a aduce sacrificii lui Zeus, altor divinități - acțiune destinată să dovedească „prestigiul autorității sale, să încante oamenii de bună-credință, iar în cei răuvoitori să bage frica” [1]. Măreția alaiului, ținuta și strălucirea în care apărea Cyrus a fost atât de impresionantă, încât toată mulțimea adunată cu acest prilej a îngenuncheat în fața lui, lucru nemaîntâlnit până atunci.

Protocolul festivității menționate prevedea participarea în prim-plan a taurilor, rânduiți patru câte patru, destinați să fie sacrificați în cinstea lui Zeus, a cailor care trebuiau să fie jertfiți în cinstea Soarelui, urma apoi un car închinat lui Zeus, la care erau înhă-

mați cai albi cu juguri de aur și împodobiți cu ghirlande, mai apoi venea un al treilea car tras de cai împodobiți în veșminte purpurii, iar în spatele lor mergeau oameni care purtau flacăra într-un vas mare.

Orientalistul rus Vladimir Lukonin afirmă în una din lucrările sale [1] că informații cu privire la protocolul care funcționa la curtea partă se pot obține studiind ordinea stabilită la Edessa de pe timpul „dinastiei abgare», care aparținea „arealului elenistic» al statului part și multe obiceiuri ale ei au constituit nu altceva decât o adaptare a tradițiilor seleucide, păstrându-se nu numai în perioada părților, ci și a sasanizilor. Nobilii se diferențiau după ranguri, unii din ei aveau dreptul să șadă în genunchi, iar alții să stea în picioare în prezența șahului.

Mai mult decât atât, în scrierile parte se specifica că multe titluri ale nobililor de la curtea sasanizilor timpurii, cunoscută prin splendoarea ei în tot Orientul, sunt preluate de la armeni și reprezintă o continuare a obiceiurilor arsachide, unde fiecare nobil avea semnele sale distinctive: tron, pernă, diademă și dreptul la un loc anumit lângă tronul țarului.

Autorul prezentei lucrări este de acord în linii generale cu identitatea normelor protocolare arsachide și a celor sasanide și crede că protocolul avea un caracter unitar pe tot teritoriul fostului Imperiu Persan, luând în considerație și faptul că regii armeni au implementat cu exactitate ceremonialul oficial încă de pe timpul când erau parte componentă a marelui imperiu. Vom specifica că studierea perioadei sasanide continuă să fie una dintre problemele cele mai complicate ale științei orientaliste. „Dificultățile, în opinia lui A. Kolesnikov, se reduc la faptul că până la cucerirea Persiei de către arabi, perșii nu aveau istoriografie fiindcă cronicile de curte constituiau în mod preferențial eposul oficial. Volumul redus de scrieri a fost compensat prin materiale numismatice și mărturisirile izvoarelor străine

din acele timpuri, precum și descrierile arabo-persane de mai târziu” [2]. Prin aceasta se explică și lipsa în mare parte a informațiilor, care reflectă ceremonialul de la curtea regilor sasanizi, acesta fiind descris numai în operele literare persane *Grădina Florilor*, *Privighetorile Persiei*, *Chosroes și pajul său*.

E de accentuat, că în timpul dinastiei primilor sasanizi, curtea era condusă de șeful protocolului, iar în dinastiile sasanide târzii asemenea obligațiuni îi reveneau maestrului de ceremonii. Atât de mare era importanța șefului de protocol încât el era situat pe primul loc la curtea șahinșahului, fiind urmat de succesorul la tron, șeful regimentului de „nemuritori” - garda șahului, șeful gărzii palatului, șeful arsenalului etc.

Va trebui să subliniem că exista și un protocol al femeilor de la Curte. Prima soție a șahinșahului avea titlul de „regină a regi-nelor”. Cu titlul de „doamnă” se desemnau celelalte soții ale șahinșahului și șahilor.

Se va atrage atenția că „scena încoronării lui Șapur I în anul 243 a fost immortalizată în reliefele de roci sasanide din Bișapur”, [3]. Regele apare călare în partea dreaptă întinzând mâna înspre „coroana puterii”, care îi este înmănată de zeul Ahura Mazda, înfățișat călare la stânga. Între rege și zeu este zugrăvită figura ingenuncheată a împăratului roman Filip Arabul, învins în lupte de către sasanizi. Un alt basorelief de piatră a lui Șapur I din Nakși Radjab o înfățișează pe soție - regina reginelor și pe fiii acesteia” [4], ca fiind primii în anturajul șahinșahului, succedați de șahul Sakastanului, locțiitorul șahinșahului, precum și de marele șah armean, Ardașir - șahul Mesenei, comandantul gărzii, și familiile de viță nobilă. „Specificarea persoanelor de pe basorelieful lui Șapur I a fost posibilă datorită semnelor distinctive de pe vestimentația nobililor și curtenilor din suita șahinșahului, permițând să se stabilească cu exactitate ordinea lor ierarhică conform inscripțiilor oficiale”.

Vom preciza că în tabelul cinurilor de la

curtea lui Șapur I primul-ministru ocupa un rol important în ierarhia stabilită, cedând întâietatea numai membrilor familiei regale, locțiitorului șahinșahului, comandantului gărzii și armatei.

Pe măsura întăririi statului sasanid, curtea șahinșahilor devenea tot mai sump-tuoasă. Sub Șapur I numărul demnitarilor depășea 70 de persoane. Se introduc noi funcții la curte: vistiernicul, comisul, organizatorul vânatului regal, paharnicul, scutierul, șeful astrologilor și predicatorilor, temnicerul, șutul regal ș. a. Printre nobili sunt specificați secretarul principal (arhi-gramateios) și supraveghetorul pieței (agoranomus). La consiliile și recepțiile regale, precum și ieșirile festive ale șahinșahilor la vânătoare sau război funcționarii de stat ocupau strict protocolar locurile ce le reveneau în dreapta și în stânga suveranilor în ordinea de la mare la mic.

E relevant faptul că regii sasanizi se numeau în inscripțiile lor oficiale (monede, reliefe) „stăpânul care se închină lui Ahura Mazda și se trage din zei”. Despre faptul că conducătorii sasanizi se considerau zei - „copărtași ai Soarelui și Lunii” [5], ne comunică Ammian Marcellinus, istoric din Evul Mediu, ceremonialul de la curte desfășurându-se sub aureola divinităților cerești.

Cât privește audiențele solemne, acestea aveau loc în secolul VI în Palatul Alb din Ctesiphon (sud-estul Bagdadului), construit în anul 550 de către Chosroes I pe malul stâng al fluviului Tigris. „Tronul, ne informează Clement Huart, era plasat în fundul sălii și, când cortina se ridica, apărea regele îmbrăcat superb, așezat pe tron cu tiara înfrumusețată cu perle și pietre prețioase deasupra capului său, suspendată de un lanț de aur care atârna de plafon, pentru a ușura greutatea ei. Spectacolul era atât de minunat încât cel care-l vedea pentru prima dată cădea fără să vrea în genunchi” [6].

Ambasadorii străini erau primiți cu onoruri deosebite, fiind conduși de un cortegiu

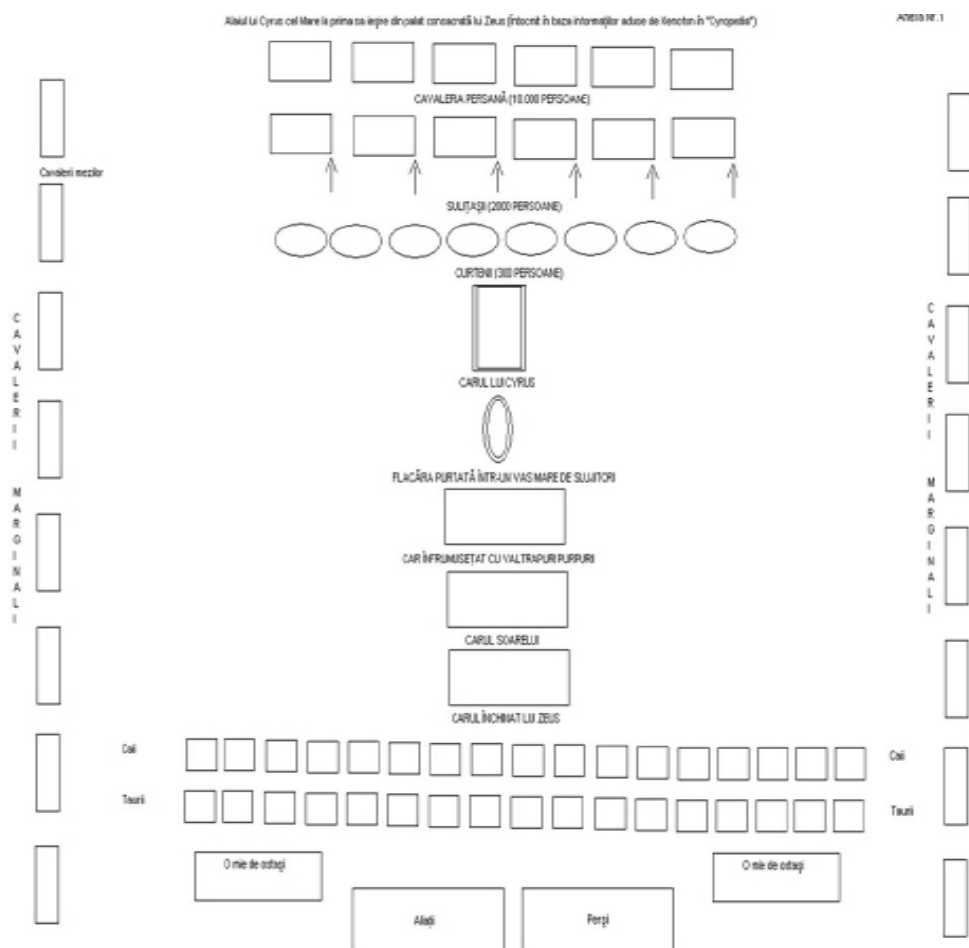
oficial la reședința regală. Într-o audiență solemnă, regele în tronul său, înconjurat de înalții demnitari, asculta raportul ambasadurului despre călătoria și misiunea sa, despre augustul său suveran etc. Apoi gazda îl purta prin palat cu mare pompă, îl ospăta la masă, îl ducea la vânătoare, îi dăruia vestimentație de onoare și îl petrecea conform ceremonialului.

În ceea ce privește alaiurile, regele se arăta în public numai cu prilejul rarelor ocazii ca cea a serbării echinocțiilor, înconjurat de preoți, curteni, ostașii gărzii personale și chiar de popor. Toată această pompă, toate aceste adunări de demnitari nu urmăreau alt scop decât să perpetueze măreția politică a regatului, atât în interior față de supușii săi, cât și în relațiile cu țările vecine.

Conform protocolului, în fruntea alaiului

regal se deplasa garda regală cu un număr de patru mii de militari, succedată de carul lui Cyrus și suita regală formată din 300 de curteni, 2 mii de sulițași, cavaleria persană cu 30 de mii de oameni și cea a aliaților. Cortegiul oficial îl încheiau carele de luptă.

Analizând acțiunea menționată, vom constata că normele de protocol și ceremonialul reflectă nu altceva decât locul de frunte pe care-l ocupa la acea vreme Cyrus în cadrul Imperiului Persan, precum și în relațiile cu alte state, datorită centralizării țării și administrării ei reușite. Protocolul constituie în acest context o reflectare a puterii politice persane, gravitând nemijlocit în jurul persoanei regelui, înalților demnitari și conducătorilor militari, administratorilor provinciilor imperiale, oștenilor simpli etc.



După domnia lui Darius I (522-486 î. Hr.), protocolul pierde din splendoarea sa odată cu ocuparea tronului persan de personalități mediocre care accelerează începutul declinului marelui imperiu.

Încercările ultimului suveran ahemenid, Darius al III-lea (336-331 î. Hr.), de redresare politică a statului suferă un total eșec. Imperiul Persan este cucerit de către Macedonia și pe ruinele lui vor lua naștere noile state eleniste, care se vor confunda cu vechile hotare persane.

Odată cu dezintegrarea Imperiului Persan (aprox. 330-250 î. Hr.) și apariția noilor formațiuni politice, protocolul continuă să fie folosit în statele part (250 î. Hr.-224 d. Hr.) și sasanid (224-651). Primul cunoaș-

te o deosebită ascensiune economică, militară și teritorială pe timpul lui Mitridate al II-lea (123-88 î. Hr.), când regatul part atinge apogeul, iar al doilea sub Șapur I (243-273), când statul sasanid cu o monarhie puternică, o aristocrație războinică și un cler fanatic devine pentru patru secole prima putere a Orientului și principalul adversar al Imperiului Roman, iar ulterior - și al celui Bizantin.

Cercetarea protocolului persan din perioadele istorice menționate merită a fi studiată în continuare prin investigații asidue care, cu certitudine, ar aduce noi detalii despre fastuosul protocol și ceremonial de la curțile regilor persani și urmașilor lor care i-au succedat.

BIBLIOGRAFIE

1. Xenofon, *Viața lui Cyrus cel Mare*, întemeietorul statului persan, Cluj, 1967, pp. 347-348.
2. Vladimir Lukonin, *Drevnii i ranne-srednekovii Iran*, Moskva, 1987, pp.122,123.
3. A. I. Kolesnikov, *Iran v naceale VII-go veka*. *Palestinskii sbornik* 22 (85), Leningrad, 1970, p. 3.
4. Vladimir Lukonin, *Kulitura Sasaidskogo Irana (III – V vv.)*, Moskva, 1969, p.188.
5. Ammianus Marcellinus, *History*, I-XIV.16, London, 1998, p. 231.
6. Clement Huart, *La Perse antique et la civilisation iranienne*, Paris, 1925, p. 33.
7. Pierre Briant *From Cyrus to Alexander: A History of the Persian Empire*, Winona Lake, Indiana Eisenbrauns, 2002.
8. Vesta Sarkosh Curtis and Sarah Stewart *The idea of Iran, Birth of the Persian Empire*, I. B.Tauris, New-York, 2005.
9. A.T. Olmstead, *History of the Persian Empire*, University of Ghicago Press, 1959.
10. Christopher Tuplin, *Persian Responses: Political and Cultural Interaction within the Achaemenid Empire*, Classical Press of Wales, 2007.

Prezentat: 28 octombrie 2017.

E-mail: orestetarita@yahoo.com

Tribuna tânărului cercetător ---



Estimation of the impact of leadership on successful businesses

Estimarea impactului leadership-ului asupra afacerilor de succes

CZU 005.322: 334.72

Hani ZEADI,
doctorand, Universitatea Liber  Interna ional  din Moldova,
Israel

SUMMARY

Production concerns land, labor, capital and entrepreneurship. Leadership is the major factor that makes everything work together seamlessly; without leadership, all other business resources are ineffective. Switched-on business leaders are aware of the concerns of their employees, and are on top of new developments in leadership theory and practice to create more effective working environments. There are different types of leaders; some are more comfortable dictating to their employees, while other prefer a more collaborative approach. It is always a good idea to tap into the creativity of your staff: if they have a great idea that may increase the revenue of the company, why not take advantage of that? On the other hand, facilitative leaders delegate most tasks to their subordinates, and spend time giving their employees the tools necessary to excel in their positions. Company culture is dependent upon the specific leadership style of the executive in charge.

Keywords: leaders, leadership, entrepreneurship, efficiency, manufacturing and delegation of functions.

REZUMAT

Produc ia este str ns legată de p m nt, muncă, capital  i antreprenoriat. Leadership-ul este un factor major care face ca totul să func ioneze perfect împreună; fără de conducere, toate celelalte resurse de business sunt ineficiente. Liderii de afaceri sunt con tien i de preocupările angaja ilor lor  i de unele noi evolu ii în teoria  i practica de conducere pentru a crea un mediu de lucru mai eficient. Există diferite tipuri de lideri; unii în condiții confortabile conduc angajații lor, în timp ce al ii preferă o activitate de colaborare.  ntotdeauna se regăsesc idei bune pentru a valorifica creativitatea personalului:  n cazul în care aceasta este o idee care ar putea conduce la creșterea veniturilor companiei, de ce nu s-ar profita de ea? Pe de altă parte, liderii facilitează delegarea celor mai multe sarcini subordona ilor, oferindu-le angaja ilor instrumentele necesare pentru a excela în pozi iile lor. Cultura companiei depinde de stilul specific de conducere  i de responsabilitatea executivului.

Cuvinte-cheie: lideri, conducere, antreprenoriat, eficien , producere, delegarea func iilor.

Introduction. The majority of the people think that achieving business success comes from the implemented business strategy. Strategy it is just a part of the success, so in this context leadership can be considered one of the main reasons for the business success. It is important to consider the style of the bosses, because sometimes military leaders treat the workplace as a battleground. Leaders need to take tough decisions and act quickly, but that should not instil a culture of fear amongst employees. Mistakes are part of an individual's growth, as well as a company's.

The **research purpose** of the present article is to investigate the role of the leader in business.

It must be considered the fact that a great leader is not someone who leads and is not a matter of personal star power, luck or ambition. It is someone that other people want to follow. According to Catherine Cahill [2] from the *Worksense Solutions*, a leadership requires great charisma but is not always enough or even essential in order to sell something. At a very basic level, a great leader clearly articulates what is required and then does what they say they will do. It is so simple, yet so frequently ignored. If you want to lead, if you want people to follow you, they have to see that you will do what you say you will do. Whilst there are many quality traits required to be a good leader, like in studying and modelling, some of the greatest leaders over the past couple of years include four which are most common across the regardless of age, location or company size. Below, we will analyze these four quality traits.

The first one is the *character*. A good leader is honest and has an exemplary character and for this he needs to be trusted. A good leader "walks the talk" and, in doing so, earns the right to have

responsibility for others. True authority is born from respect for the good character and trustworthiness of the person who leads.

The second trait is the communication. Likewise, if you want your company to reach new benchmarks of achievement, you must master the art of clear communication. In order to communicate directives, which will drive results, you have to really hear your employees. Leaders respond to questions, address concerns, and above all, listen with empathy.

The third is the direction. Having the vision to break out of the norm and aim for great things - then the wherewithal to set the steps necessary to get there - an essential characteristic of good leadership. By seeing what can be and managing the goals on how to get there, a good leader can create impressive change.

The fourth is the optimistic trait. The very best leaders are sources of positive energy. They are intrinsically helpful and genuinely concerned for other people's welfare. They always seem to have a solution and always know what to say to inspire and reassure. They avoid personal criticism and pessimistic thinking, and look for ways to gain consensus and get people to work together efficiently and effectively as a team.

The fifth) is honesty. Strong leaders treat people as they want to be treated. They are extremely ethical and believe that honesty, effort, and reliability form the foundation of success. They embody these values so overtly that no employee doubts their integrity for a minute. They share information openly and avoid spin control.

Chantel Cleminson [1], *Director of Mentors Insync* argues that good leadership is about mentoring, guiding,

coaching and leading from behind. In doing so you give people the opportunity to develop, innovate and contribute to the success of the overall organisation. Great leadership is where you listen but still give people a chance to have a voice, and by doing so, you will not only make them feel valued, but they may offer ideas that you have never thought of. Of course, there are several other theories about leadership and leadership styles where different skills come into play. But no matter what your approach, if you display the traits listed above, you will be well equipped to lead a team more successfully.

The leadership significance. It is known that all successful organisations and businesses need effective leaders. The leadership of effective and well trained leaders is paramount to providing an agreed upon goal for the company's success. Leaders are invaluable when it comes to formulating and communicating new strategic directions, as well as communicating with and motivating employees to increase dedication to organizational goals. Ongoing leadership skills training is essential to make sure that leaders are on the right track.

Leadership focus. It used to be that the leadership focus was on speed and flexibility. Leaders have to be agile and resilient in a constantly shifting landscape, where a global focus, digital necessity and social-political shifts are commonplace. In a constantly changing business environment, being able to recover quickly and the course in the face of repeated challenges is crucial. CEOs who can achieve this are emotionally intelligent and can quickly come to grips with complex shifts and assist others in moving forward to achieve the. They stay on top of what is going on within their industry, of what is current in business

leadership, philosophies and ideas. Blooming in spite of adversities is the truest leadership test.

Leadership and delegation. Delegation is essential and any successful business leader recognises that. This should lead to building leaders for future enterprises. It is important that leaders are able to spot people who are on the rise to the next career trajectory and let them take the next step to management.

Business leadership considerations. Every business could benefit from an overview of its leadership style (e.g. a new CEO in an established company- they may benefit from altering their leadership style to be more in line with the current sensibility of the company (they may find leadership coaching helpful in this situation). When experiencing a decline, top executives may need to be replaced.

Functions of the leadership. Leaders need to wear many hats. They are tasked with training staff to fulfil their KPIs, as well as monitoring their progress and completion. An effective leader garners enthusiasm for the company while bringing out the best of his employees. Employees should also feel safe and supported in their environment.

Analysis and results. The study covered the analysis of 195 leaders from countries and over global organizations. Participants were asked to choose the 15 most important leadership competencies from a list of 74. The top ones were grouped into five major themes that suggest a set of priorities for leaders and leadership development programs.

All successful organisations and businesses need efficient leaders. An efficient leader will always agree upon the goal for the company's success. Leaders are precious when it comes to formulate and communicate new strategic directions.

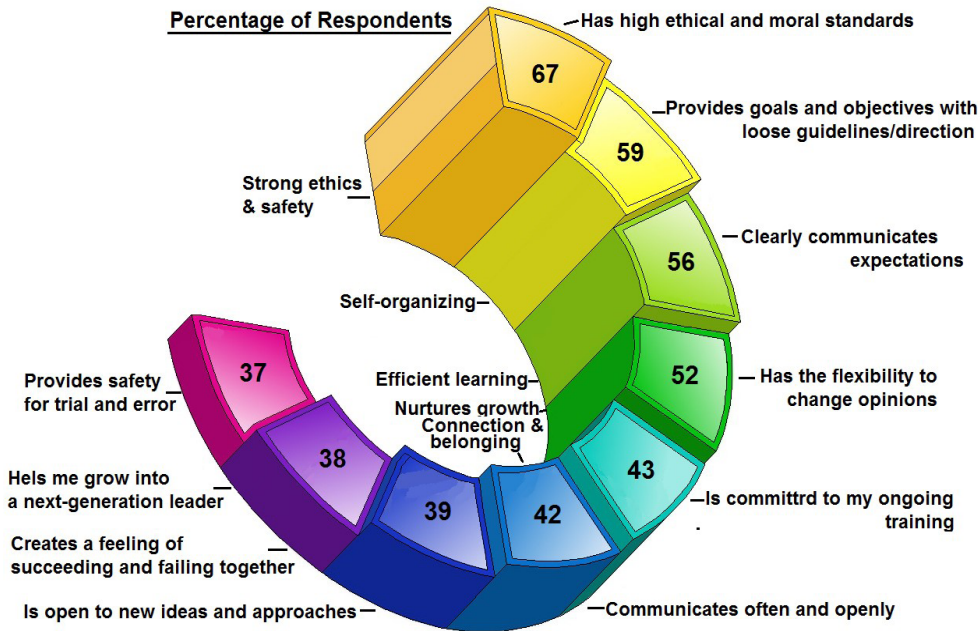


Figure 1. The top 10 leadership competencies, grouped by themes.

Source. Author's investigation and [4].

In the scientific literature, by *leadership* it is understood a process by which a person can influence a group of individuals to achieve a common goal. Managerial authority may exist, but not required. So, joint operational elements of leadership are the following:

- a process;
- involving influence;
- done in a group;
- involves a goal.

The process involves leadership qualities, but not restricted to their existence. The process is non-linear because its results are not commensurate with their efforts. Also, it is interactive and goal-oriented. As result, the essence of the process is the influence.

It is known that leadership is performed in a group. In this context, the group is therefore the operational context and consists of people expressing their confidence in the leadership. Concerning the size of the group, it may be relatively small and may extend to the entire orga-

nization.

The leader is the one who has the vision of the future and proposes more objectives. that should be achieved. A great importance is given to the leadership focus that is based on speed and flexibility. Leaders have to be agile and resilient in a constantly shifting landscape, where a global focus, digital necessity and social-political shifts are commonplace. In a constantly changing business environment, being able to recover quickly and stay on? the course in the face of repeated challenges is crucial.

Within the leadership, delegation is essential and any successful business leader recognises that. This fact should lead to building leaders for future enterprises. It is important that leaders are able to spot people who are on the rise to the next career trajectory and let them take the next step to management. In order to understand the difference between the management and leadership, we will present them below (tab.1).

Table 1. Management versus leadership.

<ul style="list-style-type: none">• Rewards and penalizes	<ul style="list-style-type: none">• Develops intrinsic motivation
<ul style="list-style-type: none">• Develops control systems	<ul style="list-style-type: none">• Boosts self-control
<ul style="list-style-type: none">• Is gravitational and coercive	<ul style="list-style-type: none">• Is anti-gravitational and explosive

Source. *Author's investigation.*

Regarding leadership and power, it can be stated that they have the following characteristics:

1. the referent power (the power associated with the person who can be a model of thinking);
2. the expert power (the power associated with a person demonstrating deep knowledge in a particular field);
3. the legitimate power (the power associated with a particular institutional position, enabling to take decisions regarding the life of a person);
4. the power to reward (the power associated with a managerial position, which allows rewarding efforts);
5. the power to penalize (the power associated with a managerial position that allows penalizing mistakes).

Below, we will present the types of types of managerial and personal powers and personal power (table 2).

Table 2. Types of managerial and personal powers.

Managerial power	Personal power
<ul style="list-style-type: none">• legitimate power	<ul style="list-style-type: none">• referent power
<ul style="list-style-type: none">• the power of rewarding	<ul style="list-style-type: none">• power expert
<ul style="list-style-type: none">• coercive power	

There are different forms of leadership that have a great impact on the organization success. The first one is the *leadership centered on personality traits* which is not an effective leader and how to manage it effectively. The second form is the *leadership centered on behavior* - the behavior of effective leaders fall into antonymic pairs such as: autocratic - democratic; directive - permissive; task-oriented - oriented to people.

This perspective focuses on the leader's

behavior on what and how he does.

The third one is directed to *situational leadership* that shows the influence of situational factors on the characteristics and behavior of the leader, as well as highlighting how the combination of these three major elements determine the achievement of individual performance, group level and the organization. In this context, there may be several types of leaders such as:

1. a leader concerned about relationships;
2. a leader concerned about a task;
3. a socio-independent leader.

Successful leaders in certain social, economic and political contexts might fail. Therefore, contextual perspective is the most complex one.

Conclusions. Business opportunities are often created or destroyed by both direct influences of economic, political, societal

and technological forces as well as complex interactions between these forces. So, the leadership is the major factor that makes everything work together seamlessly; without leadership, all other business resources are ineffective.

The knowledge of the basic qualities of the leader helps to increase attachment, trust and subordination to the leader by motivating employees and reducing conflicts in the organization.

BIBLIOGRAPHY

1. Gandex, Jeffrey, The leadership role. În: <http://iveybusinessjournal.com/publication/the-leadership-role/> (accesat pe 18 noiembrie 2016).
2. Importance of Leadership in Business. În: <http://www.hrpayrollsystems.net/importance-of-leadership-in-business/> (accesat 18 noiembrie 2016).
3. What is leadership? În: <http://www.tutor2u.net/business/reference/what-is-leadership/> (accesat pe 24 decembrie 2016).
4. The Most Important Leadership Competencies, According to Leaders Around the World. În: <https://hbr.org/2016/03/the-most-important-leadership-competencies-according-to-leaders-around-the-world/> (accesat pe 24 decembrie 2016).

Prezentat: 20 ianuarie 2017.

E-mail: hanniz68@walla.co.il

Economia mondial   n anticiparea inova iilor „revolu ionare”

World economy in the anticipation of „revolutionary” innovations

CZU 339.9:001.895

Alexandru A. GRIBINCEA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

El Saied IBRAHIM,
doctorand, Universitatea Liber  Interna ional  din Moldova

Salame HODA,
doctorand, Universitatea Liber  Interna ional  din Moldova

SUMMARY

Innovation is an implemented novelty that ensures a qualitative increase of processes efficiency or market-driven products. Innovation is the result of human intellectual activity, imagination, creative process, discoveries, inventions and rationalization. An example of innovation is the product placement (goods and services) with new consumer properties or a qualitative increase in the efficiency of production systems. The innovation process covers more than one participant and has its own infrastructure, at the state and interstate level, in regional spheres and areas, in local (municipal) structures. All participants have their own goals and form the organizational structures for their realization. Innovation, being a powerful engine of social progress, has many positive effects, but they are, however, not lacking in environmental and social aspects. Innovation forces the society to change its way of life; and as much as their specific gravity increase - the stronger and more visible are the changes caused by them. The role of innovation must therefore be taken into account in all its diversity. The aim of the research is to investigate the current post-crisis state of the world economy in order to find obstacles and opportunities in developing the world economy at a faster pace.

Keywords: *inventions, discoveries, innovations, motivational factors, economic growth, economic opportunities, social advantages, investments.*

REZUMAT

Inova ia este o noutate implementat  care asigur  o cre tere calitativ  a eficien ei proceselor sau produselor solicitate de pia  . Inova ia este rezultatul activit  ii intelectuale umane, imagina ia, procesul creativ, descoperirile, inven iile  i ra ionalizarea. Un exemplu de inovare este introducerea pe pia   a a produselor (bunuri  i servicii) cu propriet  i noi de consum sau o creștere calitativă a eficienței

sistemelor de producție. Procesul de inovare acoperă mai mulți participanți și are propria infrastructură, desfășurându-se la nivel de stat și interstat, în sfere regionale și pe domenii, în structuri locale (municipale). Toți participanții au propriile scopuri și formează structurile organizatorice pentru realizarea lor. Inovația, fiind un motor puternic al progresului social, are multe efecte pozitive, dar totuși ele nu sunt lipsite de aspecte negative din punct de vedere ecologic și social. Inovația obligă societatea să schimbe modul de viață. Și, cu atât mai mult, gravitatea lor specifică, cu atât mai puternice și mai vizibile sunt schimbările cauzate de ele. Prin urmare, rolul inovării trebuie să fie luat în considerare în toată diversitatea sa. Scopul cercetării constă în investigarea stării actuale postcriză din economia mondială pentru a găsi barierele și oportunitățile în dezvoltarea economiei mondiale într-un ritm mai accelerat.

Cuvinte-cheie: invenții, descoperiri, inovații, factori motivaționali, creștere economică, oportunități economice, avantaje sociale, investiții.

Introducere. Potrivit investigațiilor autorului și multor cercetători occidentali, lipsa inovațiilor tehnologice revoluționare este unul dintre principalele motive pentru stagnarea pe termen lung a economiei mondiale. În ultimii 25 de ani, de la începutul revoluției digitale (internet și comunicații mobile), nu au existat descoperiri tehnologice semnificative care să afecteze în mod fundamental economia. Mai degrabă, dimpotrivă, inovația este fragmentată în invenții noi, mai mici, în zonele IT deja deschise (crearea de noi platforme Internet, jocuri video, mesageri, aplicații, îmbunătățirea calității comunicării etc.). Potrivit publicației economice americane Inc, „Compania în 2016, *Vulcum* a fost numită de către investitori ca firmă, - un cazinou online pentru jocuri video, iar printre primele zece start-up promițătoare - Juicero - un storcător de suc cu comandă prin internet.

Scopul cercetării constă în investigarea stării actuale postcriză din economia mondială pentru a găsi barierele și oportunitățile în dezvoltarea economiei mondiale într-un ritm mai accelerat.

Metodologia cercetării. În procesul de realizare a investigației, autorii au recurs la metode științifice de ordin general, cum ar fi: analiza cantitativă și calitativă, metoda seriilor cronologice, logica, comparația, analiza sistemică și de sinte-

ză, metoda tabelelor și graficelor, inducția și deducția. Utilizarea acestor metode a permis realizarea scopului trasat.

Rezultate și analiză. Constatăm că inovarea este un proces de transformare a invenției sau a descoperirilor, care prezintă noutate și progres într-un domeniu, în produse/servicii noi aplicabile în practica socială. Această finalitate este numită inovație. Inovațiile reprezintă rezultatul aplicării practice a ideilor creative, ce apar odată cu dezvoltarea progresului tehnico-științific și în urma cărora apar produse noi, procese, tehnologii și servicii. În acest context, considerăm că inovația poate fi definită ca un produs, proces nou sau metodă nouă/îmbunătățită, care are o aplicabilitate practică și constituie rezultatul unui proces creator de transformare a ideilor în lucruri concrete.

Schimbă ceva start-up inovaționale în situația economică bulversată? Răspunsul este evident - nu. Toate aceste propuneri sunt prea mici în comparație cu descoperirile tehnologice revoluționare, survenite recent, în ultimele două secole, cum ar fi începutul erei auto, descoperirea energiei atomice, explorarea spațială etc.

Mai mult, a devenit evident faptul că etapa a treia a revoluției tehnologice (digitale) a avut un impact mult mai mic asupra nivelului de bunăstare a societății occidentale

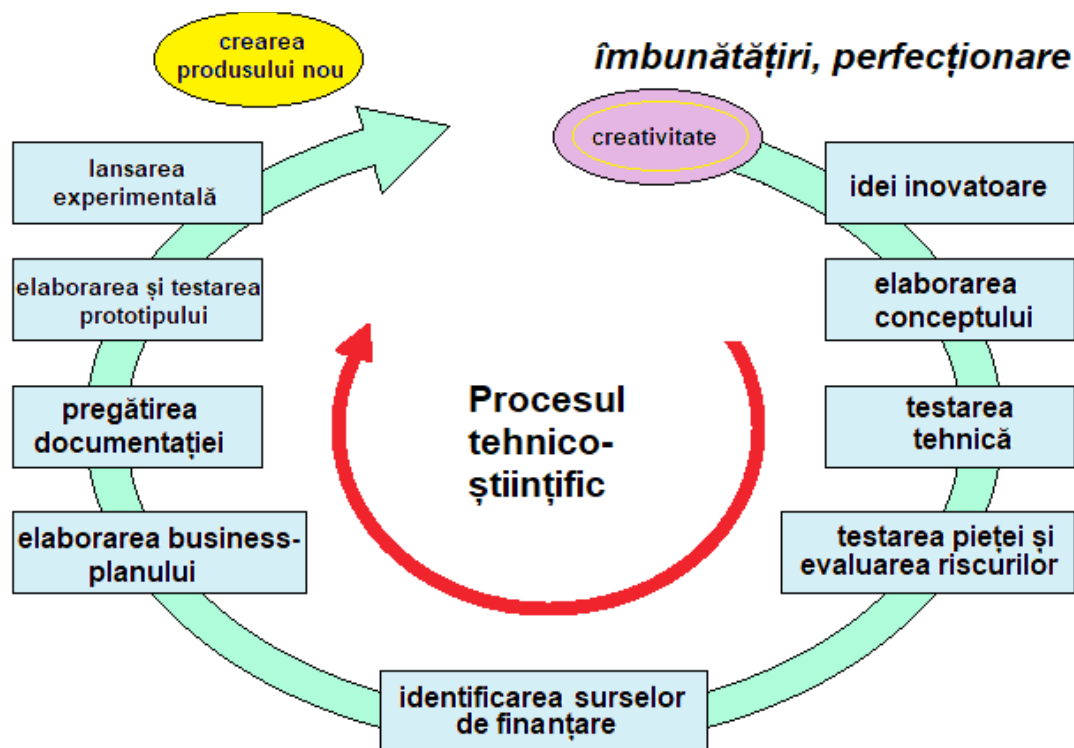


Figura 1. Etapele creativităţii  i inovațiilor la competitivitatea produselor noi.

Sursa. Cercetările autorilor în baza [11].

decât cele două anterioare. Pentru reziden ii țărilor „miliardului de aur” (SUA, Europa Occidentală, Japonia), nivelul veniturilor nu a crescut în ultimii 30 de ani, iar în anumite locuri a scăzut. Vom face o remarcă că vorbim despre „nucleul” sistemului capitalist, în timp ce în mai multe   ri de la periferie nivelul de trai a crescut datorită „to catch up”.

Amploarea impactului a trei revolu ii științifice și tehnologice asupra calităţii vieții s-a dovedit a fi incomensurabilă: prima revoluție (agr r   i crearea motorului cu abur  i războiul de  esut la sf r itul secolului

al XVIII-lea - începutul secolului al XIX-lea), al doilea (energia electrică  i motorul cu ardere internă la sf r itul secolului al XIX-lea - începutul secolului al XX-lea) au schimbat în principiu calitatea vieții.  n același timp, a treia revoluție digitală ( ncep nd din anii 1970), deși a făcut via a mai interesantă, nu a dus la o creștere a bunăstării reale în Occident. Statele Unite încă mai amintesc anii 1960, c nd un „bărbat al familiei” putea  ntre ine o familie cu trei copii. Astăzi, standardul de viața al clasei de mijloc din Vest se află în declin catastrofal.

Tabelul 1. Indicele global al inovației 2017, rating [1].

Pozi�ia	�ara, / economia	Numărul de puncte (0-100)	Pozi�ia	�ara / economia	Numărul de puncte (0-100)
1.	Elve�ia	67,69	22.	China	52.54
2.	Suedia	63,82	36.	Bulgaria	42.84
3.	Olanda	63,36	42.	România	39.16
4.	SUA	61,40	43.	Turcia	38.90

5.	Marea Britanie	60,89	45.	Rusia	38,76
6.	Danemarca	58,70	54.	R. Moldova	36,84
7.	Singapore	58,69	123.	Niger	21,18
8.	Finlanda	58,49	124.	Zambia	20,83
9.	Germania	58,39	125.	Togo	18,41
10.	Irlanda	58,13	126.	Guineea	17,41
11.	Coreea de Sus	57,70	127.	Yemen	15,64

Putem evidenția trei categorii de inovații.

Inovațiile revoluționare sunt în mod fundamental tehnologii noi, care sunt capabile să schimbe societatea și businessul. Inovațiile revoluționare schimbă practica stabilită și pot conduce la apariția industriilor noi. Ca exemple de astfel de inovații pot fi menționate motorul cu ardere internă sau antibioticele, iar printre invențiile recente - telefonul mobil.

Inovații pas cu pas care, spre deosebire de inovația revoluționară care vizează îmbunătățirea marginală a parametrilor tehnologiilor deja existente. Aceste inovații au ca scop atingerea progresului nu printr-un salt uriaș, ci printr-o multitudine de pași mici. Inovarea pas cu pas este uneori considerată a fi nesemnificativă. Dar, de fapt, cele mai multe inovații sunt doar pas cu pas, și acumularea acestor îmbunătățiri mici determină modificările semnificative. Pentru Apple a devenit o tradiție evoluarea de fiecare dată a unei noi generații de iPhone. Cu toate acestea, de fapt, fiecare generație este o variantă modificată, doar puțin diferită de cea anterioară.

A treia categorie sunt **inovațiile economice**, care sunt caracterizate prin crearea unei valori sociale mari, indiferent de utilizarea resurselor limitate. Astfel de inovații sunt adesea folosite în contextul resurselor limitate pentru a satisface nevoile comunității de țările cu venituri mici și medii. Interesul pentru inovarea economică a crescut din dorința de a asigura accesibilitatea inovațiilor pentru toți, indiferent de poziția lor sau de nivelul veniturilor. Inovarea contribuie la asigurarea creșterii economice, ceea ce conduce la sporirea bunăstării tuturor oamenilor, ca rezultat veniturile sunt

în creștere, produsele devin mai ieftine, precum și noi medicamente și comoditatea pentru a îmbunătăți calitatea vieții.

În ceea ce privește viitoarea revoluție științifică și tehnologică (care include ingineria genetică și imprimantele 3D), la moment nu este clar dacă va crește nivelul de bunăstare și dacă impulsul așteptat va da o dezvoltare economică. În viața reală, există doar o aprofundare și aducere la finalul logic al celei de-a treia revoluții (digitale), în ciuda faptului că cele mai importante realizări în acest domeniu au fost deja făcute. Cele mai recente date despre vânzările Apple indică asupra faptului că saturația pieței cu smartphone-uri și tablete este aproape realizată. Este demn de remarcat că epoca celei de-a doua revoluții industriale, bazată pe petrol și materii prime fosile, este departe de a fi epuizată.

„Elita digitală” cuprinde un șir de țări: Singapore, Marea Britanie, Noua Zeelandă, EAU, Estonia, Hong Kong, Japonia și Israel, caracterizându-se printr-un ritm accelerat privind dezvoltarea digitală [3]. Grație vitezelor sporite de inovare, aceste piețe progresive pot servi drept exemplu de progres tehnologic de succes și repere pentru creșterea viitoare. Dar la etapa actuală, în grupul acestor țări nu toate sunt dezvoltate industrial. Deci dezvoltarea digitală nu este factor decisiv în dezvoltarea industrial-economică.

Autorii, cercetând tema, consideră faptul că dezvoltarea progresivă a economiei occidentale în secolul al XX-lea s-a concentrat preponderent în domeniul virtual, adică al Internetului. În filmul clasic Stanley Kubrick, „2001: A Space Odyssey” (turnat în 1968) este prezentat cum

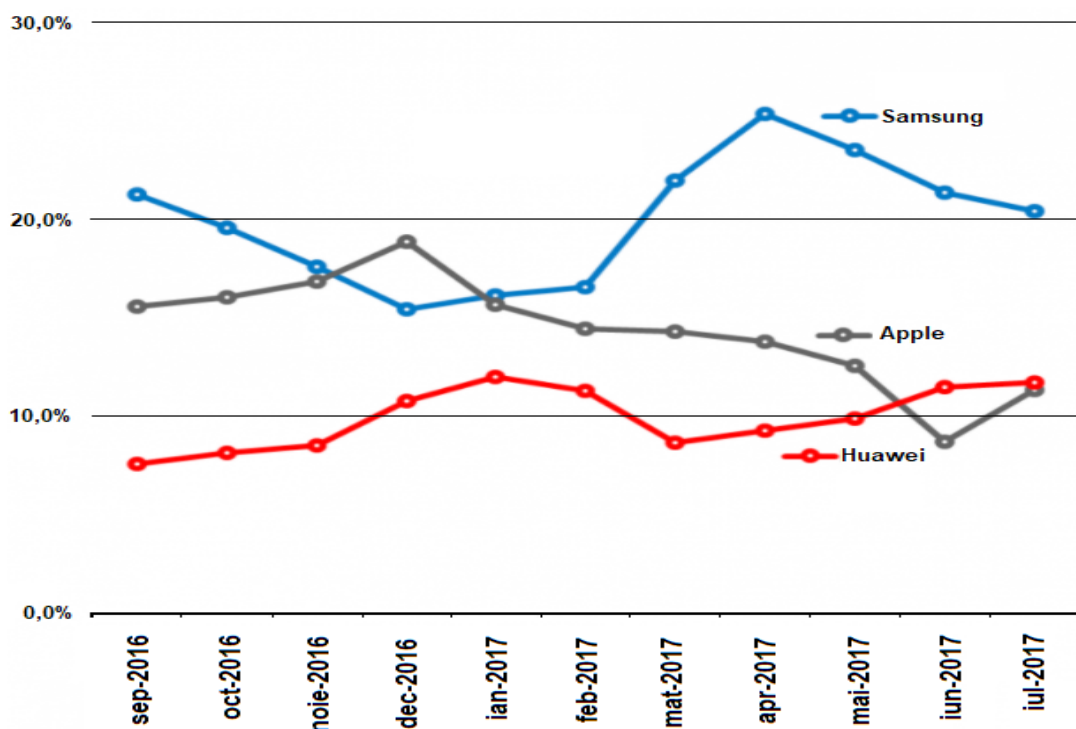


Figura 2. Pulsul lunar al pieței smartphone: cota globală de v nz ri pentru articole de telefonie [10].

p m ntenii cuceresc în sec. al XXI-lea spațiul cosmic [2]. Dar acum, aproape o jumătate de secol mai târziu, se observă o stagnare tehnologică. Până de cur nd se considera că utilizarea computerelor, a telefoanelor inteligente, a e-mail-ului  i a Internetului nu numai că va schimba via a de zi cu zi, ci va spori  i productivitatea muncii în economie  i, în consecin  , nivelul de bunăstare. Cu toate acestea, realitatea s-a dovedit a fi oarecum diferită. Economia mondială a a și nu a reu it să se redreseze după criza financiară din 2008. Ratele de creștere în țările dezvoltate nu dep esc un procent  i se apropie de zero.  i aceasta - în ciuda petrolului ieftin şi aproape la zero rata la  mprumuturi. O parte dintre economi ti sunt preocupa i cum să dep easc  stagnarea - prin reducerea impozitelor, introducerea austerit  ii, a stimulării de stat sau a altor măsuri. Cu toate acestea, tot mai mulți savan i ajung la concluzia că principalul motiv este lipsa inovațiilor revoluționare. **Deși astfel de instrumente, precum smartphone-urile, tabletele, computerele**

etc. pot fi utile  i interesante în via a de zi cu zi, din punctul de vedere al productivității muncii  i al ocupării forței de muncă, ele nu schimbă prea mult.

Pionierul teoriei regândirii critice a revolu iei IT a fost economistul american Robert Gordon, care a lansat lucrarea „Ascensiunea  i căderea creșterii economice americane (The Rise and Fall of American Growth).” Potrivit tezei sale, creșterea reală a nivelului de trai în Occident a avut loc în timpul celei de-a doua revolu ii tehnologice din perioada 1870-1970, a fost mai grandioasă decât în întreaga istorie anterioară a omenirii [12]. Electricitatea, automobilele  i avioanele, aparatele de uz casnic care au eliberat femeile de sclavia domestică, casele moderne, conductele de apă  i încălzirea - toate acestea prin impact asupra stilului de via   nu pot fi comparate cu jocurile virtuale din calculatoare. Creșterea accelerată a productivității muncii a fost observată în perioada 1920-1970  i apoi slăbită brusc. Acest lucru se aplică tuturor țărilor din Occident fără

excepție. Creșterea productivității muncii s-a apropiat de zero, chiar înainte de începutul crizei financiare din 2008. Datele statistice detaliate la acest capitol, descrise de centrul de cercetare austriac IHS, arată că „există un proces pronunțat de încetinire a progresului tehnologic». Autorii raportului observă că, în pofida creșterii investițiilor în cercetare și dezvoltare (R&D), acestea nu au avut impactul așteptat asupra economiei [2]. Acest fapt confirmă din nou teza lui Robert Gordon că a treia revoluție tehnologică digitală nu a condus la o creștere semnificativă a bunăstării materiale. Internetul și comunicațiile mobile au sporit productivitatea în Occident doar într-o perioadă scurtă de timp între anii 1994-2004, iar inovațiile ulterioare, cum ar fi smartphone-ul, nu au avut un impact statistic semnificativ asupra acestuia [4]. Autorii, în baza investigațiilor, înaintează

următoarea explicație: majoritatea oamenilor din Occident lucrează în sectorul serviciilor, iar inovarea în domeniul IT este foarte limitată în acest domeniu. Majoritatea inovațiilor IT sunt concentrate în domeniul divertismentului și comunicațiilor, adică au o legătură mică cu procesul de producție în companii.

În casele cetățenilor, revoluția digitală a condus la mai puține schimbări decât în cele două faze ale revoluțiilor anterioare. Potrivit statisticilor austriece, în 2010 gospodăria medie a cheltuit numai 3,7% din venituri pe telefoanele mobile, pe Internet, pe computere și aparate electronice de divertisment. În plus, companiile moderne de Internet oferă populației mult mai puține locuri de muncă decât firmele tradiționale în timpul „celei de-a doua revoluții”. Pentru comparație, trei giganți din industria IT (Google, Microsoft și Apple)

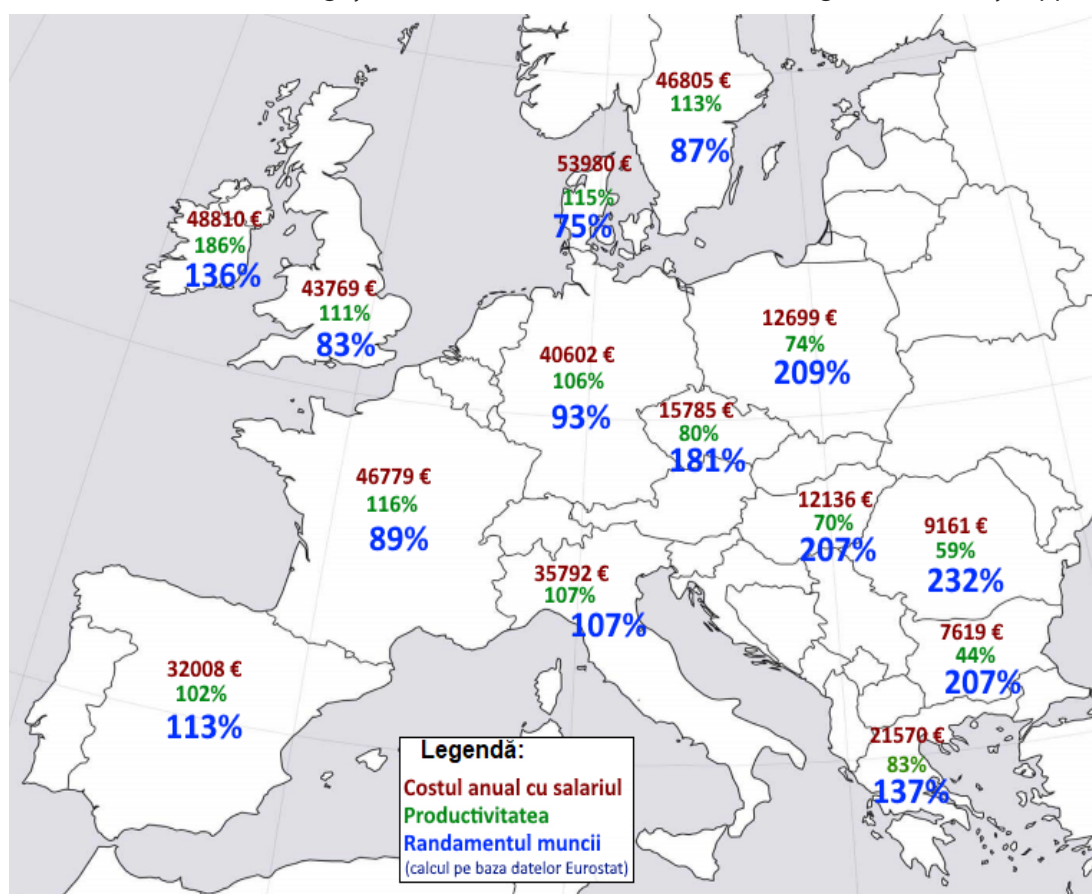


Figura 3. Productivitatea muncii în țările europene, 2015 [9].

din întreaga lume au 250.000 de angajați, în timp ce 350.000 de persoane lucrează pentru o companie germană Siemens. „Pesimi tii tehnologici”, cum ar fi Robert Gordon, cred că în cazul celei de-a patra revolu ii tehnologice, toate aceste imprimante 3D, robo i, drone  i ingineri genetici nu vor oferi noi locuri de muncă, comparativ cu industria constructoare de automobile, oferite de cel de-al doilea „val tehnologic” [12].

 n același timp, se aud  i alte puncte de vedere, potrivit cărora noua er  postindustrială nu va atinge fostele rate de creștere, iar nivelul de viață în Occident  i-a atins limita cantitativă. Considerăm că no iunea de creștere a PIB-ului este dep   it , deoarece nu reflectă calitatea vieții pe deplin. Din acest punct de vedere, revolu ia digitală a îmbunătățit semnificativ calitatea vieții în întreaga lume. **Comunicarea umană, fluxul informațional, serviciile  i divertismentul - toate acestea nu se reflectă nicicum în PIB, care operează cu unități pur materiale.**  ntrebarea rămâne în respectarea

unui echilibru între economia reală  i cea virtuală. Într-adevăr, în ultimele decenii, acest echilibru a fost deteriorat: investitorii preferă să lucreze nu în sectorul real, ci în sectorul financiar, unde se formează imagine de economie, dar nu produc nimic. Adesea economi tii se cufundă în lumea virtuală, pierz nd sim ul realit  ii, devenind dependen i de Internet, iar statele tipăresc banii virtuali (*Bitcoin*), conduc la creșterea datoriilor [5].

Alt indicator, care reflecta în mod mai complet nivelul de trai este IDU. Indicele dezvoltării umane indică nivelul de trai, speran a de viață, studiile, gradul de asistență medicală, nivelul de alfabetizare, instruirea, standardele de trai, calitatea hranei, apei etc. IDU permite estimarea gradului de bunăstare al populației pe   ri  i grupuri sociale. IDU se aplică pentru a stabili gradul de dezvoltare a țării, precum  i impactul măsurilor cu caracter social-economic asupra calității vieții. IDU a fost propus de Mahbub ul Haq – economist din Pakistan  i Amartya Sen – economist din India  n 1990.

Tabelul 2. Gruparea   rilor după indicii dezvoltării umane, 2015 [1, 8].

Dezvoltare umană foarte ridicată			Dezvoltare umană medie		
1.	Norvegia	0,949	107.	Republica Moldova	0,699
2.	Australia	0,939	Dezvoltare umană redusă		
2.	Elve�ia	0,939	179.	Sierra Leone	0,420
4.	Germania	0,926	181.	Mozambic	0,418
5.	Danemarca	0,925	181.	Sudanul de Sud	0,418
5.	Singapore	0,925	183.	Guineea	0,414
7.	��rile de Jos	0,924	184.	Burundi	0,404
8.	Irlanda	0,923	185.	Burkina Faso	0,402
9.	Islanda	0,921	186.	Ciad	0,396
10.	Canada	0,920	187.	Niger	0,353
11.	SUA	0,920	188.	Republica Centrafricană	0,352

Cu toate acestea, lumea rămâne materială, existând multe probleme financiare nerezolvate, datele confirmă că peste jumătate din populația Planetei nu are acces la bunurile fundamentale ale civilizației moderne, pentru care cea de-a doua revoluție tehnico-științifică nu a ajuns. O serie de proiecte-pilot în Africa, ONU sunt legate de salubritate, crearea grupurilor sanitare. Rămâne actuală problema subalimentației, foametei, penuriei de apă, poluării mediului, suprapopulației. Toate acestea necesită un progres inovator în soluționarea problemelor din economia reală, deoarece de ea depinde supraviețuirea omenirii.

1. Elveția ocupă primul loc încrezător datorită unei dezvoltări importante în domeniul fizicii - colizorul hadron, cel mai mare accelerator din lume al particulelor elementare. În această țară sunt cele mai multe brevete pe cap de locuitor, precum și o mulțime de laboratoare inovatoare care ajută oamenii de știință în diferite domenii ale științei [13].

2. Oamenii de știință britanici sunt cunoscuți pentru viteza și calitatea cercetărilor. Oamenii de știință din această țară au descoperit în ce lună s-au născut cei mai sănătoși copii, au elaborat un test pentru a evalua rata îmbătrânirii, au creat un material pentru aeronave, care se restabilește singur.

3. Suedia nu dispune de cel mai bun sistem de învățământ universitar, cu toate acestea Suedia se află în clasamentul celor mai inovatoare țări din lume. În plus, țara a devenit un lider încrezător în dezvoltarea și exportul de medicamente care se bucură de solicitare în întreaga lume.

4. Locuitorii Olandei iubesc bicicletele, care contribuie semnificativ la îmbunătățirea mediului. Țara ocupă un al doilea loc sigur în domeniul R&D importante, care afectează dezvoltarea științei. Și cel mai important: în Olanda, se creează un dialog între cetățeni și guvern, care răspunde instantaneu nevoilor și cerințelor societății.

5. Locul 5 a fost acordat SUA datorită imenselor burse de valori, dezvoltării ultimului

software B. Gates și creării Youtube.

Concluzii

Inovarea este un proces de transformare a invenției sau a descoperirilor, care prezintă nooutate și progres într-un domeniu, în produse/servicii noi aplicabile în practica socială.

A treia revoluție informațională (digitală) a avut un impact mult mai mic asupra nivelului de bunăstare a societății occidentale decât cele două anterioare.

Țările, care fac parte din „elita digitală”, nu fac parte obligatoriu din țările economic industrial dezvoltate. Tehnologiile informaționale nu au sporit considerabil productivitatea muncii în sectorul real, orientându-se spre domeniul serviciilor și distracțiilor.

Inovațiile în domeniul informațional au făcut viața umană mai interesantă, rapidă și distractivă, fără a conduce la formarea locurilor de muncă, la creșterea nivelului de trai al populației.

Economia mondială se dezvoltă neuniform în timp și spațiu. De rând cu ieșirea țărilor economic dezvoltate din faza de industrializare, cel de-al treilea val cuprinde țările cu cea mai mare populație - China și India, țări cu cele mai vechi culturi. Pentru ele este caracteristic un ritm de creștere economică accelerat din cauza utilizării forței de muncă ieftine și a piratei masive de tehnologii din țările dezvoltate. Prin realizarea de produse cu costuri reduse, țările care mai târziu au pășit pe calea industrializării, intră în competiție pe piețele deschise cu țările dezvoltate, în special în industriile vechi. Acestea sunt promovate de companiile transnaționale interesate de piețele mari și de forța de muncă ieftină, investind sume mari de bani pe piețele emergente, transferând experiența tehnologică, tehnologiile de vârf, managementul către întreprinderile locale.

Practica managementului mondial ne permite să identificăm tendințele comune economiei moderne, formele și mecanismele de dezvoltare a antreprenoriatului inovator. Pentru a asigura concurența între firmele inovatoare, este necesar să se procedeze la o bază com-

petitiv  pentru proiectarea mostrelor de noi tehnologii.

Comportamentul  i managementul antreprenorial nu ar trebui să se limiteze doar la sfera „tehnologiei avansate”. An-

treprenoriatul de orice tip   i dezvoltă  i   i  ndepline te func iile numai în prezența concurenței. Antreprenoriatul inovator demonstrează o mare varietate de forme organizaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Global Innovation Index 2017, Innovation Feeding the World.
2. Dobrov D. Economia mondial   n pragul revolu iei inova ionale.  n: <http://inosmi.ru/economic/20160609/236817186.html>
3. Elita digital .  n: <http://web-payment.ru/article/250/top-10-cifrovaya-ekonomika/>.
4. Gribincea A., Daniliuc A., Sandu M. The innovative dimension in ensuring of the military-economic competitiveness.  n: Conferin a interna ional  „Security strategic environment: trends and challenges”, Chișinău, Academia Militară, 18 mai 2017.
5. Gribincea A., Gar tea S. Direc ii de dezvoltare a economiei mondiale în contextul procesului de redresare economică generală.  n: Revista „**Economie  i sociologie**”, nr. 4 / 2016, pp. 34-42.
6. Gribincea A., Salame Hoda. Creșterea competitivității naționale. Metodologia formării inovatorilor.  n: Revista „**Administrarea Publică**”, 2017, aprilie - iunie nr. 2, pp. 115 -127.
7. Gribincea A., Salame Hoda. Economie inovatoare: precondi ii  i factori de formare  i dezvoltare.  n: Revista „**Administrarea Publică**”, 2017, ianuarie-martie, nr.1, pp. 91-98.
8. National Human Development Report, UNDP, 2017.
9. Productivitatea muncii în țările europene, 2015.  n: <http://cursdeguvernare.ro/evolutia-productivitatii-muncii-in-europa-si-rezultatul-ei-dupa-abilitatea-fiecarei-tari.html>
10. Pulsul pieței smartphone.  n: <https://www.idevice.ro/2017/09/06/huawei-a-depasit-apple-vanzarile-telefoane/>
11. Ro ca-Sadurschi Liudmila. Dezvoltarea antreprenoriatului prin inovații ( n baza industriei alimentare din Regiunea de Dezvoltare Sud). Autoreferat. Chișinău: ASEM, 2017.
12. Robert Gordon's. Technological pessimism.  n: <http://www.harryrclarke.com/2012/10/05/robert-gordons-technological-pessimism/>
13. TOP-5 инновационных стран мира, которые опережают свое время.  n: https://ru.tsn.ua/nauka_it/top-5-innovacionnyh-stran-mira-kotorye-operezhayut-svoe-vremya-505455.html

Prezentat: 24 octombrie 2017.

E-mail: agribincea1993@gmail.com

ebraheeme.elsaied@gmail.com

salma.lm80@gmail.com

Identificarea instrumentelor legale de combatere a amenințărilor la securitatea națională cauzate de traficul ilicit cu materiale radioactive și nucleare

The identification of legal instruments to combat the threats toward national security caused by illicit trafficking of nuclear and radioactive materials

CZU 343.344: 620.267

Gheorghe CAVCALIUC,
*doctorand, consorțiul Academia de Studii Economice din Moldova și
Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”*

SUMMARY

The subject of this article is the issue of illicit trafficking in nuclear and radioactive materials in time in relation to the development of the national and international regulatory framework to combat this phenomenon. The discovery of radioactivity has brought to humanity, besides benefits, major security threats. Crimes involving radioactive or nuclear material have a transnational dimension and international cooperation is imperative in counteracting them. In the Republic of Moldova, illegal activities involving the use of nuclear and radioactive materials are subject to administrative or criminal liability.

Keywords: *crime, illicit trafficking, radioactive material, nuclear material, international treaty, international cooperation, terrorism, security.*

REZUMAT

Obiectul de studiu al acestui articol îl constituie abordarea problematicii traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare pe parcursul timpului, în raport cu dezvoltarea cadrului normativ național și internațional de combatere a acestui fenomen. Descoperirea radioactivității a adus omenirii, pe lângă beneficii, amenințări majore la adresa securității. Crimele ce implică materiale radioactive sau nucleare au o dimensiune transnațională, iar cooperarea internațională este imperativă în contracararea acestora. În Republica Moldova activitățile ilegale cu utilizarea materialelor nucleare și radioactive sunt supuse răspunderii administrative sau penale.

Cuvinte-cheie: *infrațiune, trafic ilicit, material radioactiv, material nuclear, tratat internațional, cooperare internațională, terorism, securitate.*

Pericolul că teroriștii sau grupările criminale ar putea dobândi materiale radioactive și nucleare a devenit mai alarmant odată cu progresul tehnologiei informaționale, globalizarea financiară, precum și cu utilizarea sporită a unor astfel de materiale în scopuri legale. Consecințele dezastruoase, care se anunță în urma utilizării ilicite a materialelor radioactive și nucleare, relevă gravitatea sporită a traficului ilicit cu asemenea materiale față de cel cu arme sau droguri.

Transformările la nivel internațional și regional, cu impact asupra securității nucleare globale, inclusiv asupra Republicii Moldova, pe teritoriul căreia au fost deja descoperite 3 cazuri de trafic ilicit cu uraniu, necesită o cercetare multidimensională a acestor activități criminale pentru a răspunde eficient provocărilor existente și pentru a mobiliza eforturile instituțiilor naționale, astfel încât Republica Moldova să fie sursă de stabilitate și securitate. De asemenea, dimensiunea transnațională a traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare, este confirmată prin descoperirea unor rețele transnaționale de traficanți în Polonia, Rusia, Ungaria, România, Ucraina, fapt ce relevă indispensabilitatea cooperării internaționale în vederea prevenirii și combaterii acestui fenomen. [1, p. 95]

Dacă ar fi să ne întoarcem în timp și anume, la sfârșitul secolului al XIX-lea, când a fost descoperită radioactivitatea, majoritatea savanților credeau ca aceasta va aduce o contribuție inestimabilă la dezvoltarea omenirii. Într-adevăr, diferite domenii, cum ar fi medicina, industria, agricultura, au avut de câștigat, însă din cauza intereselor de înarmare a puterilor lumii, scopurilor teroriste și criminale, această descoperire a dat flux unei amenințări majore la adresa păcii și securității internaționale.

Este curios faptul că radioactivitatea, fiind de natură nucleară, nu depinde de temperatură, presiune, legături chimice etc. Datorită acestei proprietăți, în anul 1896,

fizicianul francez H. Becquerel, studiind luminescența unor săruri ale uraniului, a dedus că unele substanțe emit radiații fără a fi influențate de factorii externi. Însă termenul de „radioactivitate” a fost elaborat de către Marie Curie, care a început să investigheze fenomenul recent descoperit de Becquerel, astfel ca în anul 1898 să bifeze o nouă descoperire privind radioactivitatea poloniului și radiului. În anul 1903 au fost formulate legile generale ale radioactivității, iar ulterior potențialul materialelor radioactive a captat atât atenția cercetătorilor cât și a puterilor lumii, grupărilor teroriste și criminale. [2]

În această conjunctură istorică, când interesul pentru crearea armei atomice determina marile puteri să atragă cercetători și fizicieni de valoare, o personalitate impresionantă de origine basarabeană s-a afirmat prin refuzul său de a participa la crearea bombei atomice. Este vorba de Piotr Kapița, fizician, cercetător al atomului, director al Institutului cu Probleme Fizice, recreat în cadrul Academiei de Științe din Uniunea Sovietică, distins cu Premiul Nobel în anul 1978 pentru remarcabila sa activitate. Însă acest strălucit cercetător, pentru curajul său de a se împotrivi lucrărilor ce țin de crearea bombei atomice, a plătit cu pierderea funcției de director al Institutului, interzicerea de a comunica cu alți oameni de știință plus 8 ani de arest la domiciliu. Astfel, deducem că dacă și alți savanți ar fi urmat exemplul acestui erou și ar fi renunțat la implicarea în crearea celei mai distrugătoare arme de până atunci, ar fi fost evitate consecințele tragice ale bombardamentelor nucleare. [3, p. 333]

Prin urmare, viitorul paradis radioactiv a fost umbrat de nașterea bombei atomice – vedeta tehnologiilor nucleare. Pentru prima dată în istorie armele nucleare au fost lansate de către SUA asupra orașelor nipone Hiroshima și Nagasaki la 6 și 9 august 1945. Impactul dezastruos al acestor atacuri a plasat problema aplicării armelor nucleare

în agenda principală a doctrinei dreptului internațional umanitar. Considerăm că crearea armelor de distrugere în masă, care au o putere distructivă nelimitată, cu consecințe groaznice reprezintă un început tragic pentru omenire. [4, p. 230-233]

De asemenea, printre „meritele” utilizării ilicite a materialelor nucleare și radioactive se evidențiază terorismul nuclear, care a fost recunoscut drept o potențială amenințare la adresa securității umane și prosperității economice începând cu anii 1970. O preocupare considerabilă față de traficul ilicit de materiale nucleare și radioactive a apărut la începutul anilor 1990, după o serie de incidente de confiscare a uraniului puternic îmbogățit, însă anume după atacurile din 11 septembrie 2001 eforturile de combatere a traficului ilicit s-au intensificat, pentru a nu permite ca materialele radioactive și nucleare să ajungă în mâinile teroriștilor. [5, p. 3-11]

Pe fondul evoluției acestor amenințări, o conotație istorică are declarația președintelui SUA, Barack Obama, din anul 2009, în cadrul Summit-ului Securității Nucleare desfășurat la Praga (Cehia), când a calificat terorismul nuclear drept „cea mai extremă și periculoasă formă de amenințare la adresa securității globale”, anunțând un efort internațional pentru securizarea materialelor nucleare și contracararea traficului ilicit cu acestea. [6]

Astăzi, toată lumea a auzit de radiație, radioactivitate, materiale radioactive și nucleare, arme de distrugere în masă, subiecte intens mediatizate și abordate de autorități. Totuși nu întotdeauna este perceput corect sensul acestor noțiuni, fiind deseori comise erori de interpretare. Plecând de la aceste realități, precum și de la obiectul de studiu cercetat, considerăm necesar de a oferi o precizare în privința diferenței existente dintre materialele nucleare și cele radioactive. Pentru elucidarea semnificației noțiunii de „material nuclear”, Convenția Internațională

de Suprimare a Actelor de Terorism Nuclear în articolul 1 (2) și Codul Penal al Republicii Moldova în articolul 134 (8) au stabilit concret care materiale intră în această categorie: plutoniul, cu excepția plutoniului a cărui concentrație de izotopi în plutoniu 238 depășește 80%; uraniul 233; uraniul îmbogățit în uraniu 235 sau 233; uraniul care conține amestecul de izotopi care se găsesc în natură altfel decât sub formă de minereu sau de reziduu de minereu; orice material conținând unul sau mai multe dintre elementele menționate. Prin uraniu îmbogățit în uraniu 235 sau uraniu 233 se înțelege uraniul care conține fie uraniu 235, fie uraniu 233, fie acești doi izotopi într-o astfel de cantitate încât raportul dintre suma acestor doi izotopi și izotopul 238 să fie superior raportului dintre izotopul 235 și izotopul 238 din uraniul natural. [7, art. 134/8] Dacă e să ne referim la noțiunea de „material radioactiv”, Legea privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice în Republica Moldova stabilește concis că este vorba de orice material, în orice stare de agregare, care reprezintă fenomenul de radioactivitate, inclusiv deșeurile radioactive [8, art. 4]. Chiar dacă Codul Penal al Republicii Moldova nu definește noțiunea dată, găsim explicația necesară în Comentariul Codului Penal, care prevede că materialele radioactive reprezintă unități ionizante, care pot fi de proveniență artificială sau naturală, ce conțin elemente capabile să elimine energie sub formă de raze specifice (electromagnetice sau corpusculare) care pot distruge organismele vii. [9, p. 649] Astfel, în termeni mai simpli, concluzionăm că orice material nuclear are și proprietatea de a fi radioactiv, însă nu orice material radioactiv este nuclear.

Recunoscând că pericolul utilizării ilegale a materialelor radioactive și nucleare este cu adevărat global, iar nivelurile periculoase de contaminare radiologică se pot răspândi ușor dintr-o țară în alta, comunitatea

internațională a adoptat o serie de tratate internaționale prin care s-a încercat fortificarea eforturilor la asigurarea securității nucleare și combaterea activităților teroriste sau criminale. Dintre multitudinea de instrumente internaționale elaborate în acest domeniu, o valoare semnificativă au următoarele:

Tratatul cu privire la neproliferarea armelor nucleare a fost deschis spre semnare la data de 1 iulie 1968 la New York și a intrat în vigoare la 5 martie 1970, având drept obiectiv de a preveni răspândirea armelor nucleare și a tehnologiilor de arme, de a promova cooperarea în domeniul utilizării pașnice a energiei nucleare precum și realizarea dezarmării nucleare. Pe parcursul anilor, 191 de state (inclusiv Republica Moldova) au aderat la acest tratat, la moment făcând parte 190 de state, deoarece Coreea de Nord, una dintre marile puteri nucleare, s-a retras în anul 2003. Este îngrijorător și faptul că 4 state-membre ONU - India, Israel, Pakistan și Sudanul de Sud - nu au aderat la acest instrument internațional, care vine să contribuie la limitarea răspândirii armamentului nuclear. Tratatul recunoaște 5 state care dețin arme nucleare: SUA, Rusia, Regatul Unit, Franța și China, state care se regăsesc în cei 5 membri permanenți ai Consiliului de Securitate din cadrul ONU. De menționat că acest tratat instituie un sistem de garanții sub responsabilitatea Agenției Internaționale pentru Energie Atomică. [10]

Tratatul privind interzicerea completă a testelor nucleare, adoptat de către Adunarea Generală a ONU la 10 septembrie 1996, interzice exploziile nucleare de către oricine și oriunde: pe suprafața pământului, în atmosferă, sub apă și în subteran. Din păcate, tratatul nu este încă în vigoare deoarece nu a fost ratificat de către unele state dintre cele 183 semnatare: China, Egipt, Iran, Israel, SUA etc. [11]

Convenția privind protecția fizică a mate-

rialelor nucleare, adoptată la 26.10.1979 la Viena (în vigoare din 1987), reglementează protecția fizică a materialelor nucleare atât în timpul transportului internațional cât și în timpul transportării, depozitării și utilizării acestora pe teritoriul național. Această Convenție prevede măsuri rapide de localizare și recuperare a materialelor nucleare furate sau în contrabandă, pentru a preveni și combate infracțiunile conexe. În articolul 13, Convenția cere părților de a-și acorda asistență în cadrul procedurilor penale, iar în articolul 7 se impune armonizarea legislației penale naționale în domeniul circulației materialelor radioactive. [12]

Convenția Internațională privind Suprimarea Actelor de Terorism Nuclear, adoptată la New York la 13 aprilie 2005 în cadrul ONU, incriminează actele de terorism nuclear și promovează cooperarea polițienească și judiciară în prevenirea, investigarea și pedepsirea acestor acte. Convenția stabilește clar că utilizarea de materiale radioactive sau sabotarea unei instalații nucleare pentru a provoca decesul sau vătămarea trebuie calificate drept crime, încurajând statele să coopereze în prevenirea atacurilor teroriste prin schimb de informații și asistență reciprocă în cadrul anchetelor penale și procedurilor de extrădare. [13]

Rezoluția 1540, adoptată în aprilie 2004 de către Consiliul de Securitate al ONU, mandatează ca toate statele-membre să se abțină de la furnizarea sub orice formă de sprijin acordat actorilor nonstatali care încearcă să dezvolte, să achiziționeze, să fabrice, să dețină, să transporte, transfere sau să folosească arme nucleare, chimice sau biologice și mijloacele lor de livrare, să pună în aplicare măsuri eficiente de protecție fizică, securitate a frontierelor și de control al exporturilor. Rezoluția are și o valoare istorică, fiind prima decizie a Consiliului de Securitate prin care proliferarea armelor de distrugere în masă este calificată – în temeiul Capitolului VII al Cartei

ONU – drept amenințare la adresa păcii și securității internaționale. [14]

Din galeria tratatelor internaționale în domeniul securității radioactive și nucleare, la care Republica Moldova este parte, merită să fie menționate Convenția privind răspunderea civilă pentru daunele nucleare, încheiată la 21.05.1963 la Viena; Statutul Agenției Internaționale pentru Energia Atomică, adoptat la 26.10.1956 la New York sub egida ONU; Convenția cu privire la notificarea rapidă a unui accident nuclear întocmită la 26.09.1986 la Viena; Convenția cu privire la asistența în caz de accident nuclear sau urgență radiologică adoptată la 26.09.1986 la Viena; Convenția comună privind managementul în siguranță al combustibilului uzat și managementul în siguranță al deșeurilor radioactive în vigoare la 18 iunie 2001 etc. [15]

Analiza succintă a cadrului juridic internațional în domeniul radioactiv și nuclear scoate la iveală faptul că nu toți actorii internaționali au interesul de a adera sau implementa aceste tratate, care în mod firesc impun anumite reguli și restricții. Deci problema esențială nu constă în lipsa reglementărilor internaționale, ci în aplicarea eficientă a tratatelor internaționale existente. Sperăm că acțiunile statelor de a adera și asigura implementarea acestora poate aduce o contribuție majoră la consolidarea securității nucleare și combaterea traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare, inclusiv o mai bună cooperare și dezvoltare de relații amicale între națiuni, indiferent de sistemele lor constituționale și sociale.

Plecând de la specificul normelor internaționale care impun statelor-membre de a-și conforma legislația pe interior, constatăm că legiuitorul Republicii Moldova a dezvoltat baza normativă cu reglementări ce țin de utilizarea materialelor radioactive și nucleare în legislația penală, contravențională, a muncii, protecției mediului, activității de întreprinzător, export,

import, tranzit etc. Una dintre regulile de bază, transpusă din prevederile instrumentelor internaționale, este că materialele nucleare sau radioactive pot fi utilizate numai în scopuri pașnice și, bineînțeles, în condiții de siguranță. [8, art.1]

Astfel, consultând piramida cadrului normativ național care vizează activități cu utilizarea materialelor radioactive și nucleare, găsim reglementări în: Codul Penal nr. 985 din 18.04.2002; Codul Contravențional nr. 218 din 24.10.2008; Codul Muncii nr. 154 din 28.03.2003; Legea nr. 132 din 8 iunie 2012 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice; Legea nr. 1163 din 26.07.2000 cu privire la controlul exportului, reexportului, importului și tranzitului de mărfuri strategice; Legea nr. 235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător; Legea nr. 112 din 22.05.2008 pentru aprobarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova; Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător; Legea nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515 din 16.06.1993 etc. [16]

În conformitate cu buchea legii, **în Republica Moldova se interzice expres** importul, exportul, reexportul, tranzitul, introducerea temporară a surselor de radiații ionizante (inclusiv parte a echipamentului medical sau de măsurare, calibrare) fără autorizație; importul deșeurilor radioactive, iar persoanele fizice și juridice care au intenția să practice sau care practică activități nucleare sau radiologice trebuie supuse autorizării de către Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice. Totodată, trebuie specificat faptul că autorizarea se efectuează prin eliberarea autorizației radiologice, care are un termen de valabilitate de 5 ani. [8, art. 9-19]

De asemenea, legiuitorul a interzis pe teritoriul Republicii Moldova construirea de termocentrale atomice, importul, amplasarea  i tranzitul armelor atomice, al combustibilului nuclear prelucrat, al deșeurilor nucleare de orice fel. Activitățile în domeniul nuclear, precum importul, investiga ia științifică, re tehnologizarea, elaborarea, producerea, prelucrarea, utilizarea, transportul, exportul, neutralizarea  i îngroparea surselor radioactive sunt admise numai în baza unei autoriza ii comune a autorităților centrale pentru mediu  i sănătate. [17, art. 77-78]

Lu nd în considerare faptul că materialele nucleare pot fi folosite la fabricarea armelor nucleare, în legislația Republicii Moldova aceste materiale figurează în categoria „mărfurilor strategice” circula ia cărora este reglementată de Legea cu privire la controlul exportului, reexportului, importului  i tranzitului de mărfuri strategice. [18, art. 4]

 n ceea ce privește răspunderea administrativă pentru activități care au tangen   cu utilizarea materialelor radioactive  i nucleare, Codul Contraven ional al Republicii Moldova stabilește sancțiuni pentru următoarele contraven ii:  nc lcarea regulilor de desfășurare a activităților nucleare  i radiologice; desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător; excesul de putere privind actele permissive; încălcarea regulilor din domeniul metrologiei circula iei ilegale cu materiale radioactive  i nucleare. [19, art. 155 (1), 263, 313 (3), 345 (1)]

La examinarea răspunderii penale pentru ac iunile sau inac iunile ilegale în domeniul radioactiv  i nuclear, Codul Penal al Republicii Moldova  ncrimineaz  mai multe infracțiuni, dispersate în capitole diferite, pe care le putem clasifica în cinci categorii:

1.  n domeniul securității și ordinii publice:

- fabricarea, procurarea, prelucrarea, păstrarea, transportarea, folosirea sau neutralizarea substanțelor explozive sau ma-

terialelor radioactive fără autorizația corespunzătoare sau orice altă opera ie ilegală privind circula ia acestora; [7, art. 292]

- sustragerea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instala iilor nucleare, amenin area de a sustrage sau cererea de a transmite aceste materiale, dispozitive sau instalații nucleare; [7, art. 295]

- deținerea, confec ionarea sau utilizarea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instala iilor nucleare; [7, art. 295/1]

- s v r irea unei acțiuni îndreptate împotriva unei instalații nucleare sau care perturb  funcționarea unei instalații nucleare. [7, art. 295/2]

2.  n domeniul ecologic:

-  nc lcarea regulilor de circulație a substanțelor, materialelor  i deșeurilor radioactive, bacteriologice sau toxice. [7, art. 224]

3.  n domeniul economic:

- trecerea peste frontiera vamală a Republicii Moldova a substanțelor narcotice, psihotrope, cu efecte puternice, toxice, otrăvitoare, radioactive  i explozive, precum  i a deșeurilor nocive  i a produselor cu destinație dublă, eludându-se controlul vamal ori tăinuindu-le de el, prin ascundere în locuri special pregătite sau adaptate în acest scop, ori cu folosirea frauduloasă a documentelor sau a mijloacelor de identificare vamală, ori prin nedeclarare sau declarare neautentică în documentele vamale sau în alte documente de trecere a frontierei [7, art. 248 (2)] ( n caz de circumstanțe agravante infracțiunea se califică conform alin. (5) al art. 248).

4.  n domeniul militar:

-  nc lcarea regulilor de m nuire a armei, de manipulare a muni iilor, a substanțelor explozive, radioactive  i a altor substan e și obiecte ce prezintă un pericol sporit pentru cei din jur, dacă aceasta a cauzat vătămarea u oar  sau medie a integrității corporale sau a sănătății. [7, art. 373]

În domeniul asigurării păcii și securității omenirii:

- Proiectarea, producerea, dobândirea în alt mod, deținerea, păstrarea, transferarea sau transportarea materiei prime, a materialului fisionabil special, a echipamentului sau a materialului proiectat sau preparat pentru prelucrarea, utilizarea sau producerea materialului fisionabil special cunoscând că această materie, acest material sau echipament este destinat pentru a fi utilizat în activitatea de explozii nucleare sau în altă activitate nucleară care contravine tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. [7, art. 140/1 (4)]

Dat fiind faptul că la documentarea celor 3 cazuri de circulație ilegală cu materiale nucleare pe teritoriul Republicii Moldova, la pornirea urmăririi penale au fost invocate articolele 292 și 148 (2) din Codul Penal, considerăm oportun de a oferi o analiză succintă a acestor componente de infracțiuni.

Astfel, legiuitorul a prevăzut în articolul 292 din Cod Penal al Republicii Moldova răspunderea penală pentru: fabricarea, procurarea, prelucrarea, păstrarea, transportarea, folosirea sau neutralizarea materialelor radioactive, precum și orice altă operație ilegală privind circulația acestora – doar în cazurile în care aceste activități au fost săvârșite ilegal și fără autorizația corespunzătoare. Aceste activități incriminate se pedepsesc cu amendă în mărime de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de până la 5 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 3000 la 6000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice. În cazul agravantelor, dacă faptele prevăzute au provocat din imprudență decesul unei persoane sau alte urmări grave, pedeapsa este puțin mai dură - închisoare de la 5 la 10 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 8000 la 11000 unități conven-

ționale cu lichidarea persoanei juridice. [7, art. 292] De menționat că infracțiunea analizată este una formală, neavând relevanță survenirea urmărilor prejudiciabile, cu excepția urmărilor grave, care influențează doar la individualizarea pedepsei. În cazul urmărilor grave, care se pot manifesta prin vătămări medii, grave ale integrității corporale sau sănătății, cauzare de daune materiale în proporții mari, atitudinea făptuitorului trebuie să fie imprudentă. [20, p. 569] Analizând conținutul art. 292 din Codul penal, remarcăm că legiuitorul nu a tratat în mod direct actul infracțional de vânzare a materialelor radioactive, făcând referire doar la fabricare, procurare etc. În acest caz actul de vânzare poate fi încadrat potrivit sintagmei „alte operațiuni ilegale”. De asemenea, legislatorul a neglijat în denumirea articolului 292 CP noțiunea de „materiale nucleare”, care apare doar în alineatul 2 al acestui articol, indicând o formă agravantă a infracțiunii: „Aceleași fapte săvârșite cu materialul nuclear, dacă acestea creează pericolul de a cauza moartea ori vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății, daune esențiale proprietății sau mediului, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 950 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 7 ani”. [7, art. 292]

La examinarea infracțiunii de contrabandă prevăzută de art. 248 din Codul Penal, prezintă interes științific norma prevăzută la alineatul (2) unde sunt indicate și substanțele radioactive: „Treccrea peste frontiera vamală a Republicii Moldova a drogurilor, etnobotanicelor, substanțelor cu efecte puternice, toxice, otrăvitoare, radioactive și explozive, precum și a deșeurilor nocive și a produselor cu destinație dublă, eludându-se controlul vamal ori tăinuindu-le de el, prin ascundere în locuri special pregătite sau adaptate în acest scop, ori cu folosirea frauduloasă a documentelor sau a mijloacelor de identificare vamală, ori prin nedeclarare sau

declarare neautentică în documentele vamale sau în alte documente de trecere a frontierei”. [7, art. 248 (2)] Studiind obiectele materiale ale acestei forme speciale de contrabandă observăm că legislatorul nu enumeră printre acestea „materialul nuclear”, fapt ce presupune că în caz de depistare la frontiera vamală, acesta se va încadra în categoria substanțelor radioactive. Persoanele care comit intenționat infracțiunea de contrabandă și au atins vârsta de 16 ani riscă închisoare de până la 5 ani sau amendă în mărime de la 550 la 950 unități convenționale. În cazul în care subiectul infracțiunii este persoană juridică, pedeapsa este sub formă de amendă în mărime de la 4000 la 6000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea acesteia. Dacă sunt circumstanțe agravante, pedeapsa cu închisoarea poate fi maximum de 10 ani. [7, art. 248]

În urma celor expuse, conștientizând pericolul social al traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare, apar semne de întrebare asupra faptului cât de raționale sunt pedepsele stabilite de către legiuitor și cum pot contribui acestea la reeducarea infractorilor pentru a nu mai comite pe viitor astfel de infracțiuni. Considerăm că sancțiunile pentru genul dat de infracțiuni, care pot atenta la securitatea statului și vieții persoanelor, ținând cont că materialele nucleare sunt folosite la confecționarea armelor de distrugere în masă, sunt destul de blânde și nu pot contribui eficient la restabilirea echității sociale, corectarea condamnatului, precum și la prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni. În plus, complexitatea activității de trafic ilicit cu materiale radioactive atrage în procesul său și săvârșirea altor infracțiuni, cum ar fi: furtul,

falsificarea de acte, coruperea, traficul de influență, șantajul, ceea ce contribuie la înflorirea criminalității transnaționale. Cadrul normativ intern trebuie ajustat la realitățile și provocările actuale, ținând cont de gravitatea amenințării, precum și de complexitatea crimelor în domeniile radioactiv și nuclear, astfel încât infractorii să nu fie tentați să se aventureze în afacerile tenebre de dragul profitului material sau politic (în cazul actelor teroriste).

Concluzionăm că odată ce amenințarea traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare a devenit un pericol real pentru comunitatea internațională, statele lumii și-au mobilizat eforturile sub umbrela instrumentelor de cooperare internațională, precum și prin implementarea măsurilor specifice la nivel național. În pofida dezvoltării cadrului normativ național, precum și celui internațional în domeniul securității radioactive și nucleare, provocările criminale se amplifică în condițiile globalizării și gestionării ineficiente a transformărilor politice, economice și sociale. Cooperarea internațională reprezintă un factor determinant în asigurarea condițiilor de luptă împotriva amenințărilor nucleare, însă fiecare stat poartă responsabilitate pentru asigurarea securității materialelor radioactive și nucleare, pentru combaterea traficului ilicit cu acestea, astfel încât să nu fie admise scenarii tragice ce ar putea cutremura întreaga arhitectură de securitate a lumii.

În contextul celor expuse, am interveni cu o recomandare de a completa Concepția Securității Naționale a Republicii Moldova cu reglementări de natură să fortifice cadrul legal național în domeniul prevenirii și contracarării amenințărilor aduse securității naționale prin traficul ilicit cu materiale radioactive și nucleare.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu Petru. Crima organizată în perioada de tranziție, o amenințare la adresa securității statelor. Editura Ministerului Internelor și Reformei Administrative, 2007, 499 p. ISBN 978-973-745-054-8.
2. Brown G.I. Invisible Rays: A History of Radioactivity. Sutton 2002, 248 p. ISBN 978-0750926676 .
3. Roșca Denis. Cartea de aur a Basarabiei și a Republicii Moldova. Chișinău: Pontos, 2016, 635 p. ISBN 978-9975-51-712-6.
4. Balan O., Burian Al. Drept internațional public. Volumul II, Chișinău. Tipografia Centrală, 2003, 388 p. ISBN 9975-78-276-0 .
5. Illicit Nuclear Trafficking: collective experience and the way forward, Proceeding of a International Conference Edinburgh, 19-22 november 2007, Viena, IAEA, 2008, 739 p. [Accesat 10.09.2018] Disponibil: http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1316_web.pdf .
6. Remarks of President Barack Obama, Prague 2009. [Accesat 10.09.2017]. Disponibil: <https://www.armscontrol.org/ObamaPragueSpeech>.
7. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 128-129 din 13.09.2002, cu modificările ulterioare.
8. Legea privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice nr. 132 din 08.06.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 229-233 din 02.11.2012, cu modificările ulterioare.
9. Barbăneagră A. Codul Penal al Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Sarmis, 2009, 860 p. ISBN: 978-9975-105-20-0.
10. Tratatul cu privire la neproliferarea armelor nucleare, adoptat la 01.07.1968.
11. Tratatul privind interzicerea completă a testelor nucleare, adoptat la 10.09.1996.
12. Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare, adoptată la 26.10.1979.
13. Convenția Internațională privind Suprimarea Actelor de Terorism Nuclear, adoptată la 13.04.2005.
14. Rezoluția Consiliului de Securitate O.N.U. privind neproliferarea armelor de distrugere în masă nr. 1540, adoptată la 28.04.2004.
15. Lista tratatelor internaționale încheiate de către Republica Moldova [Accesat 03.09.2017]. Disponibil: http://www.mfa.gov.md/img/docs/Lista-Tratate-Bilaterale_30_01_17.pdf.
16. Coduri și legi. [Accesat 02.00.2017]. Disponibil: http://anranr.gov.md/ro/post/show/coduri_si_legi
17. Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515 din 16.06.1993 // Monitorul Parlamentului, nr. 10 din 01.10.1991, cu modificările ulterioare.
18. Legea cu privire la controlul exportului, reexportului, importului și tranzitului de mărfuri strategice nr. 1163 din 26.07.2002//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138 din 27.10.2000, cu modificările ulterioare.
19. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6 din 16.01.2009, cu modificările ulterioare.
20. Brânză S., Ulianovschi X. et al. Drept Penal. Volumul II. Chișinău: Cartier, 2005, 787 p. ISBN 9975-79-325-8.

Prezentat: 21 noiembrie 2017.

E-mail: gheorghecavaliuc@gmail.com

Evaluarea politicilor publice - instrument de stabilire a unui management public eficient

Evaluation of public policies as an instrument to establish efficient public management

CZU 35+005

Maria PRISACARI,
doctorand ,
Academia de Administrare Public 

SUMMARY

Being a relatively new field of research, public policies are a topical subject of the reality of Moldovan administration. The evaluation of public policies has a very practical and normative dimension, representing a concrete application of social sciences to solving concrete social problems.

Moreover, the growing professionalism of public administration has increased the role of specialized expertise in the process of public policy implementation, civil servants providing a large part of it. These transformations are already embedded in the „new” public administration, sometimes called „public management”. In this new paradigm of public administration understanding, policy analysis is an important component of civil servant training, with the role of facilitating policy decisions, providing information and making specific analyses of policymaking process.

Keywords: public policies, public administration, evaluation, analysis.

REZUMAT

Fiind un domeniu relativ nou de cercetare, politicile publice reprezint  un subiect de actualitate al realit ţii administra iei Republicii Moldova. Evaluarea politicilor publice are o dimensiune practică  i normativă foarte puternică, reprezentând o aplicare concretă a  tiin elor sociale la rezolvarea unor probleme sociale concrete.

Mai mult, profesionalizarea cresc nd  a administrației publice a sporit rolul expertizei de specialitate în procesul de înfăptuire a politicilor publice, iar o mare parte a acestora este furnizată de funcționarii publici. Aceste transformări sunt deja încorporate în „noua” administrație publică, numită uneori  i „management public”.  n această nouă paradigmă de înțelegere a administrației publice, analiza politicilor este o componentă importantă a pregătirii funcționarilor publici, având rolul de a facilita deciziile politice, de a oferi informa ii  i de a face analize specifice ale procesului de realizare a politicilor.

Cuvinte-cheie: politici publice, administrație publică, evaluare, analiză.

Factorii care au contribuit la dezvoltarea domeniului evaluării politicilor publice au fost multipli. În primul rând, presiunea pentru reducerea cheltuielilor bugetare a condus la cererea de identificare a unor măsuri de optimizare a alocărilor bugetare atât înainte de inițierea unui nou program, cât și pe parcursul implementării acestuia. În al doilea rând, contractarea unor servicii publice de către sectorul privat în baza unor contracte a impus nevoia de evaluare a modului în care companiile private își îndeplinesc sarcinile asumate în baza contractului. În al treilea rând, poziția cetățeanului în raport cu administrația a evoluat cu timpul. Acesta nu mai este un simplu beneficiar al serviciilor publice, ci este un client în raport cu administrația, ce dorește să fie implicat în procesul de luare a deciziei cu privire la modul în care instituțiile publice utilizează fondurile publice. În final, există presiunea pentru raționalizarea procesului de luare a deciziilor în sectorul public, pentru ca deciziile să se bazeze pe date statistice credibile, astfel încât programele și politicile să atingă efectul scontat.

Una dintre justificările de bază pentru utilizarea extinsă a evaluării este că ea

poate servi drept un instrument vital de învățare pentru îmbunătățirea politicilor și programelor publice [6, p. 23]. Abilitatea de a evalua și de a trage învățăminte cu privire la impactul și utilitatea politicilor publice a fost prioritizată ca parte a mișcării spre raționalizare și gestionare orientată spre performanță în cadrul modelelor *New Public Management* și *New Public Governance* [8, p. 378-380]. În contextul actual al crizei financiare și al bugetelor de cheltuieli publice limitate, oportunitățile de învățare oferite de studiile de evaluare rămân un instrument crucial pentru factorii de decizie politică.

Cerința Uniunii Europene de intervenții cofinanțate din bugetul acesteia este considerată drept un factor ce a contribuit semnificativ la apariția unui „boom” de evaluări ale politicilor în ultimul deceniu. Pe lângă perioadele de programare succesive, Comisia Europeană a introdus abordări mai sofisticate, riguroase și mai mult cuprinzătoare a evaluării politicilor și programelor sale [9, p. 12]. O motivație explicită în spatele acestui lucru este generarea de cunoștințe și informații care pot fi utilizate în proiectarea și implementarea diferitelor programe ale politicilor publice. Utilizate

Tabelul 1. Obiectivele New Public Management

<p>Obiectivele noului management public :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Accentul pe managementul profesional în sectorul public: managerii publici trebuie lăsați să facă management. 2. Standarde și măsuri de performanță explicite: obiectivele trebuie definite, iar țintele stabilite. 3. Accent mai mare pe controlul rezultatelor: trebuie urmărite rezultatele, mai degrabă decât procedurile. 4. Schimbare spre dezagregarea unităților din sectorul public: spargerea unităților mari în altele mai mici, finanțate separat, definite în raport cu produsele urmărite. 5. Schimbare spre o mai mare competiție în sectorul public: accent pe contracte, pe proceduri de licitație publică. 6. Un accent pe practicile de management din sectorul privat: de la etica de tip militar a serviciului în sectorul public spre flexibilitate în angajare și în recompense. 7. Un accent pe disciplină și parcimonie în utilizarea resurselor.
--

Sursă. Hood C., *A Public Management for All Seasons?* În: *Public Administration*, Volumul 69, 1991, p. 3-19.

eficient, rezultatele evaluării pot oferi o gamă largă de oportunităţi de învăţare în vederea îmbunătăţirii programării  i livrării programelor; utilizării mai eficiente a resurselor; îmbunătăţirii managementului  i implementării programelor; o mai bună înţelegere a „cauzalităţii” sau a factorilor ce determină succesul programelor; precum  i a evaluării valorii  i costurilor intervenţiilor. De fapt, evaluarea este privită ca unul dintre cele mai clare exemple de învăţare a politicilor publice.

Evaluarea intervenţiilor publice permite plasarea politicilor implementate în contextul faptelor obiective, a datelor  i teoriilor socioeconomice ştiinţifice şi conduce la un management eficient  i eficace al cunoştiinţelor administrative. Dar ce semnifică evaluarea în termeni practici? Evaluarea utilizează studiile  i analizele socioeconomice pentru a căuta un răspuns la întrebarea: ce se poate face pentru a se îmbunătăţi implementarea intervenţiilor publice (proiecte, programe, strategii, politici)? Studiile de evaluare  i analiză a politicilor publice vizează furnizarea de informaţii fiabile, care sunt utilizate ulterior în procesul de luare a deciziilor-cheie în vederea optimizării cheltuielilor resurselor publice. Acestea pot fi implementate în fiecare etapă a implementării politicilor publice (evaluarea ex-ante, evaluarea în curs  i evaluarea ex-post). Ideea de bază constituie căutarea răspunsurilor la întrebările de evaluare formulate anterior, care se referă la efectele acţiunilor desfăşurate de autorităţile publice  i evaluarea acestora prin aplicarea criteriilor de evaluare relevante (eficienţa, eficacitatea, acurateţea, utilitatea, durabilitatea intervenţiilor publice). Fiecare studiu de evaluare ar trebui să conducă la concluzii, precum  i la recomandări utile  i aplicabile adresate autorităţilor publice.

Literatura de specialitate pe această temă acoperă numeroase trăsături ca-

racteristice ale funcţiei  i obiectivelor de evaluare pe care ar trebui să le pună în aplicare.  n acest context, se conturează trei obiective strategice majore, la care implementarea evaluării politicilor publice în Republica Moldova ar trebui să contribuie:

-  n primul r nd, la stabilirea unei administrări (management) bazate pe cuno ştere, orientate spre obiective  i efecte  i nu pe proceduri;

-  n al doilea r nd, la îmbunătăţirea procesului de utilizare a resurselor publice prin concentrarea resurselor asupra acţiunilor eficiente  i renunţarea la acţiunile care nu reuşesc să aducă rezultatele aşteptate sau conduc la risipirea resurselor publice;

-  n al treilea r nd, la instituirea unui sistem de comunicare pentru autorităţile publice  i pentru societate în ceea ce priveşte obiectivele, strategiile  i efectele acţiunilor întreprinse.

Criteriile de evaluare a unei politici publice trebuie să corespundă cu cele stabilite în etapa de formulare a propunerii de politică publică. La nivelul Uniunii Europene sunt conturate 5 criterii pentru evaluarea unui program, a unui proiect sau a unei politici publice. Acestea sunt: 1) relevanţa, 2) eficacitatea, 3) eficienţa, 4) impactul și 5) sustenabilitatea. *Relevanţa* se referă la faptul dacă programul analizat reuşeşte să răspundă nevoilor reale ale actorilor implicaţi. *Eficacitatea* măsoară dacă programul  i-a atins obiectivele stabilite în faza de iniţiare. *Eficienţa* ia în calcul nu doar dacă programul  i-a atins obiectivele, ci  i c t de bine au fost folosite resursele disponibile pentru a transforma activităţile propuse în rezultate intenţionate. *Impactul* măsoară ansamblul beneficiilor aduse de o anumită politică asupra unui număr mai mare de persoane, altele decât beneficiarii direcţi. *Sustenabilitatea* măsoară dacă rezultatele pozitive ale programului vor continua  i după încetarea intervenţiei.

Tabelul 2. Criterii de evaluare a politicii publice.

<i>Tipul de criterii</i>	<i>Întrebarea</i>	<i>Exemple</i>
<i>Eficacitatea</i>	S-a obținut un rezultat valoros?	Unități din bunurile sau din serviciul oferit prin aplicarea politicii respective.
<i>Eficiența</i>	Cât de mare a fost efortul necesar pentru a obține acel rezultat?	Costul unitar. Beneficii nete. Raportul cost/beneficiu.
<i>Adecvarea</i>	În ce măsură obținerea acelui rezultat rezolvă problema care a condus la formularea acelei politici publice?	Costuri. Eficiență.
<i>Echitatea</i>	Sunt costurile și beneficiile distribuite echitabil între diferitele grupuri din societate?	Criteriul Pareto. Criteriul lui Rawls.
<i>Senzitivitatea</i>	Satisfac rezultatele aplicării acelei politici nevoile, preferințele sau valorile diferitelor grupuri?	Consistența cu opiniile cetățenilor.
<i>Corectitudinea</i>	Sunt rezultatele dorite și valoroase?	Politicile publice trebuie să fie atât eficiente cât și echitabile.

Sursa. Dunn William, *Public Policy Analysis*, Routledge, 2011, 480 p.

Evaluarea ca instrument de colectare, prelucrare și transmitere a informațiilor cu privire la efectele politicilor implementate contribuie la stabilirea unui management public modern bazat pe cunoaștere. În plus, aceasta constituie unul dintre instrumentele de bază ale managementului orientat spre realizarea obiectivelor. Popularizarea și promovarea culturii de evaluare în administrația publică favorizează procesul de transformare a „administrării orientate spre proceduri” în „administrare orientată spre rezultate”. Procesul de evaluare continuă a acțiunilor întreprinse atenționează publicul cu privire la rolul primordial al obiectivelor strategice și operaționale care

rezultă într-o funcționare „mai flexibilă” a administrației prin intermediul unei căutări mai active a celor mai eficiente instrumente de implementare a obiectivelor planificate și plecarea de la procedurile fixe. Adoptarea perspectivei orientate spre obiective în loc de limitarea la proceduri și la „domeniul competențelor” oferă o mai mare libertate de acțiune și permite să răspundă rapid și eficient la provocările neașteptate care apar în politicile naționale și internaționale.

Utilizarea eficientă a resurselor publice constituie una dintre condițiile de bază ale stabilirii unui stat eficient. Prin urmare, una dintre cele mai semnificative misiuni ale evaluării este estimarea eficienței

interven iilor publice în vederea formulării unei justificări pentru modificarea sau lichidarea instrumentelor ineficiente utilizate în cadrul politicilor publice implementate.  n acest sens, evaluarea reprezintă un instru-

ment de „deblocare” a resurselor financiare alocate gre it  i realocarea optimă a acestora, astfel asigurând condiții adecvate pentru stabilirea unei politici de dezvoltare eficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare  i evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice, nr.168 din 09.03.2010.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36 din 16.03.2010.
2. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, Chișinău, 2009, 25 p.
3. Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, Chișinău, 2009, 48 p.
4. Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară  i ex-post a politicilor publice, Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, Chișinău, 2009, 84 p.
5. Dunn William, Public Policy Analysis, Routledge, 2011, 480 p.
6. Furubo J.-E., Rist R. C., Sandahl R., International atlas of evaluation, New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers, 2002, 457 p.
7. Hood C., A Public Management for All Seasons.  n: Public Administration, Volumul 69, 1991, p. 3-19.
8. Osborne S., The New Public Governance.  n: Public Management Review, Volumul 8, nr. 3, 2006, p. 377 - 387.
9. Polverari Laura, Bachtler John, Van der Zwet Arno, Evaluating the Effectiveness of Regional Policy, University of Strathclyde, United Kingdom, 2015, p. 36.

Prezentat: 07 noiembrie 2017.

E-mail: maria_goras@yahoo.com

The decision-making process in the Republic of Moldova through public administration Reform

Procesul decizional prin prisma reformei administrației publice din Republica Moldova

CZU 35.077:[351/354](478)

Diana CHIRIAC,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

REZUMAT

Articolul examinează unul dintre obiectivele prioritare ale guvernării - cel al consolidării structurii și proceselor la nivelul administrației naționale, regionale și locale prin intermediul descentralizării puterilor, cu accentul pe necesitatea dezvoltării unui sistem eficient de administrare pe mai multe niveluri bazat pe o diviziune clară, transparență în procesul de luare a deciziilor.

Cuvinte-cheie: proces decizional, administrație publică, reformă, parteneriat, transparență.

SUMMARY

The article examines one of the priority objectives of governance, the consolidation of the structure and processes at the level of the national, regional and local government through decentralization of powers, with a focus on the need to develop an efficient multi-level management system based on clear division of transparency through the decision-making process.

Keywords: decision-making process, public administration, reform, partnership, transparency.

In the Republic of Moldova, the need to respond to on-going structural changes in the economy and society has been reflected in the public administration environment since the 1990s. This brings with it the need for changes in the functioning of public administration on both national and local levels. It involves the decentralization of the decision-making process [1], the implementation of smart public administration principles, the digitization of public administration [2], the reform of the

territorial structures of public administration, changes in the composition and focus on the activities of central administration agencies, an emphasis on quality management as well as greater public involvement in public administration etc. [3]

In the Republic of Moldova, the reform was initially associated with the restoration of the independent position of municipalities in the 90s when the membership in the Council of Europe and the declaration on sharing the European Charter of Local Self-

governing principles brought this process to its end. [4]

The current effort to reform the central administration by reducing the number of ministries and regrouping agendas in order to strengthen the functional relations and synergies in governmental decision-making is directed towards the current form of central government and even corresponds to the longer-term considerations mentioned above about changing the organization of Republic of Moldova agendas.

The major change that had to be made by the territorial public administration, in its next wave at the beginning of the millennium, sought to deepen decentralization by transferring more competencies to the local government.

In the case of the large European states (for example, the change in the system of regions since 2016 in France), in the past decades, administrative reforms have led to the creation of functional, internally integrated regions with a population size of over 1 million. The point was to create economically strong units that would be capable of autonomous development of their economy and the coordination of development activities within the entrusted regional territory (business, research, education, transport infrastructure etc.).

Moldova is participating in the discussion on a new division of its territory. Now, the Republic of Moldova is divided into 35 districts (large cities). Considerations on the possibility of the decentralisation of the decision-making processes from regions to the above-mentioned units have emerged during meetings with public administration representatives.

The way to adopt "softer" measures by means of the support of inter-municipal cooperation may be recommended to Moldova, taking into account the situation in the territory (the public administration structure and number of municipalities)

when addressing the decentralisation and participation on the local level as defined in the *"Action Programme of the Government of Republic of Moldova for 2016-2018"*. [5]

In addition, to the above argument the decision to go this way is based on the fears of the representatives of small municipalities that they would lose their local identity and the influence on local decision-making would weaken. Decision-making powers are not fully delegated to another entity, administrative territorial units will keep at least some indirect control over decisions. Given the above, the inter-municipal cooperation may be defined as any agreement between two or more municipalities or, as the case may be, the jointly implemented and organised execution of services.

At the same time, based on the European Charter of Local Self-Government, the principle of subsidiarity must be fully applied in the Republic of Moldova, as the tasks in a separate local government competence are dealt with at the lowest possible level. I would like to remark that a proper tool for the reinforcement of the partnership between the central government and local self-governing bodies are regular meetings of representatives of municipalities and the central government.

Evaluation, in the decision-making process includes one of the key steps. The purpose of the evaluation is to establish qualitative administrative acts for effective and democratic governance. The objective of the evaluation is to create source documents for further decision making processes. [6] Making use of knowledge from the evaluation process is closely related to the feedback mechanism.

The issue of the reform of Moldova public administration is accepted in official documents where this topic is one of priority ones. The key objective in this field is to reinforce the capacities of institutions

and human resources on the level of central and local authorities. The organisation of specific objectives clearly indicates that the issue of the structure and process on various levels of the administration is a current topic. One of the specific objectives is to reinforce the structure and pro-

cesses on the national, regional and local administration level by means of the decentralisation of powers with an emphasis on the need to develop an efficient system of multi-level administration based on a clear division of powers through transparency in the decision-making process.

REFERENCES

1. Law nr. 435-XVI of 28.12.2006 on administrative decentralization. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 of 02.03.2007.
2. Law nr.161 of 07.07.2016 for amending and completing some legislative acts. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 369-378/745 of 28.10.2016.
3. Law nr. 764-XV of 27.12.2001 on the administrative-territorial organization of the Republic of Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/53 of 29.01.2002.
4. European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985. În: <https://rm.coe.int/168007a088>
5. Action Programme of the Government of Republic of Moldova for 2016-2018. În: http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf
6. Government decision nr. 33 of 11.01.2007 on rules of development and unified requirements for policy documents.

Prezentat: 8 noiembrie 2017.

E-mail: diana.chiriac@gov.md

Descentralizarea administrativă  n contextul reform rii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova

Administrative decentralization in the context of the administrative-territorial reform of the Republic of Moldova

CZU 35.071.6: 35.071.55 (478)

Alexandru  AVGA,
doctorand,
Academia de Administrare Public 

SUMMARY

In the last two decades, the issue of decentralization of public administration has been widely approached, due to the fact that 25 years ago the Republic of Moldova disintegrated from the USSR and there was a need to adapt the public administration to the new socio-economic conditions. From from the very beginning the issue of ensuring local autonomy, a process that proved to be inconvenient for Moldova went along with this problem. The importance of decentralization and of ensuring the local autonomy of public administration is as current today as it was in the 1990s of the previous century, decentralization in the true sense as well as the assurance of local autonomy have not yet been fully realized.

Keywords: administrative decentralization, administrative-territorial reform, local autonomy, central public administration, local public administration.

REZUMAT

 n ultimele dou  decenii, problema descentralizării administrației publice a fost pe larg abordată dat fiind faptul că, cu 25 de ani în urmă, Republica Moldova s-a dezmembrat din U.R.S.S.  i a apărut necesitatea adaptării administrației publice la noile condiții socioeconomice.  n tandem cu această problemă de la bun început a fost  i problema asigurării autonomiei locale, proces care s-a dovedit a fi anevoios pentru Republica Moldova. Importan a descentralizării  i a asigurării autonomiei locale a administrației publice este la fel de actuală astăzi cum era  i în anii `90 ai secolului trecut, or descentralizarea în sensul adevărat, precum  i asigurarea autonomiei locale încă nu s-au realizat pe deplin.

Cuvinte-cheie: descentralizare administrativă, reforma administrativ-teritorială, autonomie locală, administrația publică centrală, administrația publică locală.

Descentralizarea administrativă și reforma administrativ-teritorială sunt subiecte discutate pe larg în mediul academic din Republica Moldova. Actualitatea lor rezidă în faptul că ambele sunt așteptate cu mare zel de populația țării și aceasta o afirmă nu doar cetățenii Republicii Moldova, dar și condițiile economice, politice, administrative ș. a. Cu desăvârșire, majoritatea cercetătorilor vorbesc într-un glas că o eventuală descentralizare administrativă trebuie înfăptuită cu condiția unei reforme administrativ-teritoriale și, invers, o nouă structură administrativ-teritorială nu poate fi privită în afara unei descentralizări administrative efective.

Condițiile social-politice, economice și culturale sunt într-o dinamică permanentă, ele se schimbă zilnic, iar aceasta atrage după sine schimbări în toate domeniile vieții. Prin urmare, dacă vorbim de domeniul administrativ al statului, el este supus unor schimbări obiective care se impun pentru a facilita viața cetățenilor.

Statul nu mai este singura colectivitate teritorială recunoscută, ci alături de acesta, și colectivitățile teritoriale locale sunt persoane juridice de drept public politico-teritoriale, având capacitate proprie de drept public și interese publice proprii, distincte de interesele publice ale statului. Ele dispun de autorități administrative proprii pentru satisfacerea acestor interese publice, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare [12, p. 50].

Descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităților locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleși de corpul legislativ [8, p. 15].

În cadrul descentralizării administrative, statul nu-și mai asumă singur sarcina administrării, ci o împarte în anumite cote, cu alte categorii de persoane juridice de drept public, care în cazul Republicii Moldova sunt reprezentate de raioane, municipii, orașe, comune și sate. În fond, diferitele definiții consacrate descentralizării nu vin în contradicție unele cu altele, ci reflectă mai devreme semnificațiile atribuite raportului dintre stat și colectivitățile locale, prezentându-le ca o structură particulară de organizare a statului, ca un fel „de a fi al statului” [9, p. 12].

Descentralizarea administrativă presupune câteva condiții prealabile:

- recunoașterea unei categorii de interese locale, distincte de cele naționale, adică statul încetează a mai fi singura colectivitate teritorială recunoscută și unica persoană juridică de drept public [10, p. 44];

- colectivitățile teritoriale locale organizate potrivit legii în două sau mai multe niveluri sunt persoane morale de drept public politico-teritoriale, având capacitate de drept public și interese publice proprii, distincte de cele ale statului [10, p. 44];

- calitatea de persoană juridică a colectivității locale atrage după sine deținerea de resurse și patrimoniu propriu, de autonomie financiară, elemente indispensabile în vederea satisfacerii intereselor generale ale comunității locale [10, p. 44];

- desemnarea prin vot universal a autorității reprezentative, căreia colectivitatea locală îi va încredința administrarea treburilor sale publice [9, p. 13];

- independența autorităților publice reprezentative locale în vederea gestionării chestiunilor de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii [9, p. 13];

- exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei locale [9, p. 13].

Andre de Laubadere distinge două forme de descentralizare administrativă: descentralizarea teritorială  i descentralizarea serviciilor publice (tehnică) [9, p. 13].  n cazul descentralizării teritoriale „teritoriul statului este  mp r it în circumscrip ii administrative, în care funcționează autorităţi administrative locale, care se bucură de o oarecare „independentă” fa   de autoritatea centrală” [11, p. 9].

Descentralizarea serviciilor publice înseamnă acordarea unei anumite autonomii serviciilor publice, conferindu-le personalitate juridică, scoaterea de sub control ierarhic  i plasarea acestui serviciu public sub regulile tutelei administrative. Descentralizarea serviciilor publice trebuie concepută şi ca repartizare a func iilor  i prerogativelor de ţinute între diferite ramuri ale administrației publice. Valoarea practică a descentralizării rămâne în continuare obiectul unei dispute clasice. D. Sandu men iona că o bună regionalizare administrativă este „una care asigură regiuni cu un foarte mare potențial de funcționare social-economică  i, în al doilea r nd, una care e c t mai aproape de ce vrea populația”.  n acest sens, „regionalizarea este un instrument, cheia este descentralizarea” [4, p. 54].

 n opinia lui Andre Laubadere, descentralizarea poartă un caracter dublu: politic  i administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea reprezintă o instituție liberal , chemată să formuleze  i să garanteze exercitarea libertăților locale. Ea constituie, de asemenea,  i un nou mod de realizare a liberalismului în cadrul dreptului administrativ. Acest liberalism ține de liberalismul politic, nefiind altceva dec t un sistem democratic care implică participarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în vederea realizării intereselor publice. O primă expresie a descentralizării politice se conține în mecanismul alegerii autorităților locale care, folosind o expresie plastică, generează democra ia la nivel local. Sunt

deosebit de elocvente în acest sens cuvintele lui Alexis de Tocqueville care afirma că „instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă  colile primare pentru știință, ele o aduc la  ndem na popoului; ele îl obi nuiesc să o folosească  i îl  nv   să-i guste binefacerile [9, p. 14]. O na iune poate să-  instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dob ndi spiritul de libertate” [9, p. 14]. Putem afirma de aceea că descentralizarea reprezintă cu adevărat o democra ie aplicată în administrarea treburilor locale. Din punct de vedere administrativ, descentralizarea reprezintă un principiu eficient de gestionare a intereselor locale deoarece se referă la afacerile locale  i nevoile locale, iar agen ii  ns rcina i cu gestiunea lor cunosc bine nevoile  i condițiile locale, deci ei pot rezolva cel mai bine şi cel mai eficient aceste probleme.

 n același context  inem să men ion m însă că descentralizarea administrativă nu are un caracter absolut. Ea se manifestă cu respectarea Constitu iei  i a legilor, fără a contraveni interesului public național. Pentru apărarea intereselor publice statale, pentru apărarea legalității, autoritățile administrative ale statului dispun de un drept de tutelă administrativă, care se exercită asupra existen ei organului tutelat sau asupra activității acestuia. Acest drept are anumite limite într-o societate democratică [8, p. 14]. De exemplu, Carta Europeană „Exerci iu Autonom al Puterii Locale” menționează în art. 8 că „controlul administrativ asupra autorităților locale trebuie să fie exercitat cu respectarea propor ionalit  ii între amploarea interven iei autorității de control  i importanța intereselor pe care ea le apără” [1, p. 3].

Men ionasem mai sus că majoritatea autorilor sunt de părerea că descentralizarea administrativă este substan a unei reforme administrativ-teritoriale. Problema fragmentării excesive a teritoriului Repu-

blicii Moldova a fost analizată în mai multe discuții și studii pe domeniul respectiv. Într-un mod mai amplu această problemă a fost abordată în „Strategia națională de descentralizare”, adoptată la 5 aprilie 2012 și care constata că „fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale” [6].

Din aceste constatări ar fi fost firesc să se ajungă la concluzia că o descentralizare, în înțelesul deplin al noțiunii, nu poate fi realizată fără reforma organizării administrativ-teritoriale existente. Dar în „Obiectivul specific pentru capacitatea administrativă” se vorbește doar de „examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale”. În scopul anihilării efectelor „fragmentării administrative excesive care generează lipsa de eficiență” se „propune realizarea unor activități ce vor conduce la explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune: a) modelul normativ – amalgamarea unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii; b) modelul cooperator – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale și de stimulare a acestora (în special, financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul la serviciile publice prestate și calitatea acestora” [6].

Autorii Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova au elucidat un șir de carențe caracteristice administrației publice locale, printre care vom enumera următoarele: a) capacitatea redusă a autorităților publice locale din mediul rural (care reprezintă

94% din numărul total) de a furniza servicii publice, rolul lor reducându-se la unul de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise; b) capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul autorităților publice locale de nivelul I; c) lipsa performanței funcționale a autorităților publice locale cauzate de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane; d) participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional; e) gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali [6].

Pe lângă toate acestea, problema descentralizării finanțelor locale rămâne în continuare actuală, autoritățile publice locale nu sunt într-atât de flexibile încât să se autoîntrețină deplin. Realizarea unei autonomii financiare efective în plan local presupune reducerea rolului autorităților publice centrale în stabilirea cuantumului și categoriilor de venituri fiscale și nefiscale la nivel local, în utilizarea veniturilor locale (deci, în stabilirea priorităților privind orientarea și efectuarea cheltuielilor) și în exercitarea coordonării administrative asupra aparatului fiscal pe plan local. Referitor la ultima condiție, se poate afirma că este realmente indispensabilă crearea unor organisme fiscale proprii (perceptori fiscali cu statut de inspector fiscal), aflate în subordinea autorităților locale. Fără această condiție exercitarea atribuțiilor fiscale autonome ar fi imposibil de realizat în practică. Rolul guvernului central apare, din acest punct de vedere, în cadrul politicii generale de dezvoltare a organismelor și instituțiilor autonomiei administrative locale, în generarea, multiplicarea și diseminarea experiențelor pozitive și în acordarea sprijinului necesar pentru construcția instituțională a organismelor fiscale subordonate autorităților locale [3, p. 9].

Potrivit autoarei Tatiana Castrașan, fuzionarea localităților, indiferent prin crea-

rea unui sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel sau cu două, va avea un impact fiscal pozitiv, întrucât, prin sinergie, reduce costurile administrației publice locale  i acumulează mai mul i bani prin taxe  i impozite.  n plus, unitățile administrativ-teritoriale nou-create, mai mari, vor dispune de resurse umane mai mari, dar  i de resurse tehnice mai bune, fapt care va permite creșterea capacităților de gestionare  i dezvoltare pe plan local  i, respectiv, va spori gradul de atractivitate a fondurilor de resurse financiare internaționale. Astfel, se va investi mai mult în proiecte locale, se va îmbunătăți infrastructura locală, mai ales drumurile locale, telecomunica iile, accesul la internet, care necesită acest lucru cel mai mult [2, p. 17].

Oalt  problemă este lipsa competențelor clare pentru fiecare nivel al autorităților publice. O sarcină urgentă ar fi elaborarea matricei de sarcini  i distribuirea lor între nivelurile ierarhice ale administrației publice. Procesul trebuie să fie  nso it de revizuirea prevederilor legale ce se referă la delimitarea sarcinilor  i competențelor.  n același timp, sursele de finanțare pentru fiecare sarcină trebuie determinate clar. Se  nt mpl  că multe sarcini stabilite pentru ambele niveluri, primării  i consilii raionale, nu au acoperire cu surse financiare corespunzătoare  i, ca rezultat, nu sunt îndeplinite [3, p. 78].

Descentralizarea administrativă trebuie

să fie corelată neapărat cu descentralizarea financiară. Prin urmare, pe de o parte, este necesară extinderea bazei impozabile locale prin diversificarea surselor de venit  i eliminarea plafoanelor la taxele locale; pe de altă parte, primăriile trebuie să beneficieze de un nivel mai înalt de discre ie în elaborarea  i executarea bugetelor locale. Aceasta va diminua substanțial dependen a acestora de puterea centrală, va responsabiliza factorii de decizie locali  i, respectiv, va contribui la eficientizarea alocării resurselor la nivel local.

Din această perspectivă, Republica Moldova are nevoie de o descentralizare efectivă  i o reformă administrativ-teritorială fără precedent. Economia Republicii Moldova nu este flexibilă  i diversificată, iar resursele financiare ale statului nu permit întreținerea unui aparat administrativ at  de fragmentat. Se simte acut necesitatea pregătirii capitalului uman pentru ocuparea unui post. Studiile recente, dar  i cele mai îndepărtate indică asupra faptului că unii funcționari publici mai au loc de a îmbunătăți cunoștințele lor în domeniul pe care-l profesezz , dar  i maniera în care o fac [5, p. 35]. Din aceste considerente, reforma ar fi necesară inclusiv pentru îmbunătățirea calității cuno tin elor, practicilor  i deprinderilor funcționarilor publici din Moldova întru prestarea serviciilor publice mult mai eficient decât se face în prezent.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană: Exerci iul autonom al puterii locale, Strasbourg, 1993. „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 1997, nr. 4.
2. Castra an T. Avantaje  i dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării.  n: Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2012.  n: <http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/516/2.pdf?sequence=1> (accesat la 12 mai 2017).
3. Catlabuga V., Chiri c L., Manole T., Mocanu V., Munteanu I., Popa V., Prohnițchi V., Viziur E., Descentralizarea finanțelor locale. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2002.
4. Cornea S. Este nevoie de o reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova?  n: Moldoscopie, 2014, nr. 3, (LXVI).

5. Institutul de Politici Publice. Barometrul Opiniei Publice, noiembrie 2015. În: http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2015_prima_parte_final.pdf (accesat la 27 mai 2017).

6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.

7. Manole T., Perebinos M., Badrajan V., Porumbescu A., Furdui V., Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Epigraf, Chișinău, 2006.

8. Mocanu V., Descentralizarea serviciilor publice, concepte și practici. Chișinău, 2001.

9. Mocanu V., Munteanu I., Popa V. De la centralism spre descentralizare. Cartier administrativ. Chișinău, 1998.

10. Nicola I., Managementul serviciilor publice locale. All Beck, București, 2003.

11. Popa E., Autonomia locală în România. All Beck, București, 1999.

12. Popescu C. L., Autonomia locală și integrarea europeană. All Beck, București, 1999.

Prezentat: 15 noiembrie 2017.

E-mail: alexsavga@yahoo.com

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodică științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2018, 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 - 39 lei;
6 luni - 78 lei;
1 an - 156 lei.
Indice poștal - 67919.

Secția activitate editorială

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Mihai MANEA - redactor

Sergiu CARCEA - tehnoredactor

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: 14.09.2017

Bun de tipar: 08.11.2017

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489