INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE, POLITICE ȘI SOCIOLOGICE

Cu titlu de manuscris

C.Z.U.: 32.001:352(478) (043.2)

CORNEA SERGIU

ORGANIZAREA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ABORDARE POLITOLOGICĂ ȘI OPORTUNITĂȚI DE REFORMARE

Specialitatea 561.01- Teoria, metodologia politologiei; instituţii şi procese politice

Teză de doctor habilitat în ştiinţe politice

Consultant ştiinţific: **Juc Victor**, doctor habilitat în ştiinţe politice, profesor universitar

Autor: **Cornea Sergiu**, doctor în ştiinţe politice, conferenţiar universitar

Chişinău, 2019

© Cornea Sergiu, 2019

CUPRINS

ADNOTARE (în română, rusă, engleză) ……..... 5

LISTA ABREVIERILOR ……..... 8

INTRODUCERE …….…. 9

1. ANALIZA GRADULUI DE CERCETARE ȘTIINȚIFICĂ A ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE …….....…… 20

1.1. Fenomenul puterii publice locale ca obiect al investigațiilor științifice….....…….. 20

1.2. Discursul descentralizării și organizării administrativ-teritoriale elucidat în literatura de specialitate .....……..…….…….. 33

1.3. Concluzii la capitolul 1……...….. 54

2. CADRUL TEORETIC ȘI CONCEPTUAL PRIVIND ORGANIZAREA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE ……..... 56

2.1. Esența puterii locale în sistemul puterii publice ……..... 56

2.2. Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale …….…… 82

2.3. Concluzii la capitolul 2 …….. 110

3. DISTRIBUIREA ATRIBUȚIILOR ÎNTRE NIVELURILE TERITORIALE ALE PUTERII PUBLICE …….... 112

3.1. Dimensiunile descentralizării puterii publice …….…….... 112

3.2. Contextul și particularitățile mecanismului distribuirii atribuțiilor dintre nivelurile puterii publice ……..... 137

3.3. Concluzii la capitolul 3 …… 155

4. CONTINUITATE ȘI DISCONTINUITATE ÎN REFORMAREA ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA 157

4.1. Reforme și contrareformă privind organizarea teritorială a puterii locale …….... 157

4.2. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale ….....…… 183

4.3. Concluzii la capitolul 4 ……..... 201

5. OPȚIUNI PRIVIND REFORMAREA SISTEMULUI ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE ……. 203

5.1. Soluții privind organizarea teritorială optimă a puterii locale ……. 203

5.2. Condițiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale …… 230

5.3. Concluzii la capitolul 5 …….…….…….. 246

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI ……..…… 249

BIBLIOGRAFIE .....…...…….....…… 254

ANEXE …..…….…. 280

Anexa 1. Nivelurile exercitării puterii publice în statele europene ……. 280
Anexa 2. Sursele numelor colectivităţilor locale din Republica Moldova …….. 281
Anexa 3. Repere ale evoluţiei organizării administrativ-teritoriale ale RSSM în componenţa URSS ……... 282
Anexa 4. Modificările operate Legii nr. 306-XIII din 7.12.1994 283
Anexa 5. Numărul de colectivităţi locale pe raioane conform Legii nr. 306-XIII din 07.12.94 (abrogată) 285
Anexa 6. Numărul de colectivităţi locale pe judeţe conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată) 286
Anexa 7. Modificările operate Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 …… 287
Anexa 8. Numărul de colectivităţi locale pe raioane conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 ……..... 289
Anexa 9. Modificările operate Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 …… 290
Anexa 10. Nomenclatorul unităţilor teritoriale de statistică al Republicii Moldova 292
Anexa 11. Numărul mediu al populaţiei colectivităţilor locale (pe raioane) 293
Anexa12. Veniturile municipiilor și raioanelor cu pondere mare în bugetului public național (primul trimestru al anului 2018) ……... 294
Anexa 13. Suprafața raioanelor Republicii Moldova (fără Transnistria și Găgăuzia) 295
Anexa 14. Primele zece raioane/județe din R. Moldova și România după suprafață …..... 296
Anexa 15. Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor (2014) ……..… 297
Anexa 16. Dotarea locuințelor cu comodități (2015, 2017) 298
Anexa 17. Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP (2003-2017) 299
Anexa 18. Rata participării populaţiei la alegerile parlamentare şi locale 300
Anexa 19. Atitudinea populaţiei referitor la extinderea drepturilor administraţiei locale ca soluţie a îmbunătăţi situaţiei social-economice din Republica Moldova 301
Anexa 20. Gradul de satisfacţie al populaţiei faţă de curăţenia şi îngrijirea localităţii lor potrivit BOP (2003-2017) 302
Anexa 21. Transferuri de mijloace băneşti din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD) 303
Anexa 22. Cetățenii R. Moldova plecați peste hotare la loc permanent de trai (situația la 01.07.2017) …….. 304
Anexa 23. Persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil administrativ-teritorial (situația la 01.07.2017) ……... 305
Anexa 24. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică 306
Anexa 25. Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial 307
Anexa 26. Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România) 308
Anexa 27. Alegerile primarului în unele localități cu un număr redus al populației în alegerile locale generale din 5 iunie 2011 și 14 iunie 2015 ……..… 309
Anexa 28. Coeficientul îmbătrânirii populației 310
Anexa 29. Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene (anii ’50 -’90 ai secolului XX) ……..... 311
Anexa 30. Colectivitățile locale din Republica Moldova după numărul de locuitori 312
Anexa 31. Argumente pro și contra consolidării colectivităților locale 313
Anexa 32. Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova 314

DECLARAȚIA PRIVIND RESPONSABILITATEA ASUMATĂ …….. 327

CV-UL AUTORULUI ……... 328

ADNOTARE

Cornea Sergiu. **Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politologică și oportunități de reformare. Teză de doctor habilitat în ştiinţe politice. Chişinău 2019**

Structura tezei: introducere, cinci capitole, concluzii generale şi recomandări, bibliografie din 554 de titluri, 253 de pagini de text de bază, 32 de anexe. Rezultatele obţinute sunt publicate în 85 de lucrări ştiinţifice.

Cuvinte-cheie: Republica Moldova, putere publică, putere locală, sistem, autoritate, administraţie, colectivitate locală, organizare teritorială, reformă, distribuire a atribuţiilor, descentralizare.

Domeniu de studiu: ştiinţe politice

Scopul lucrării este de a cerceta organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova în baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice. Demersul interdisciplinar circumscris scopului formulat s-a realizat sub imperiul următoarelor obiective: elaborarea unui instrument teoretic de analiză a organizării teritoriale a puterii locale, determinarea naturii și a caracteristicilor puterii locale și a rolului său în sistemul realizării puterii publice, cercetarea modalităților de organizare teritorială a puterii publice și a instrumentelor de influență asupra dezvoltării colectivităților locale, analiza reperelor conceptuale ale descentralizării, contextului și particularităților mecanismului de distribuire a atribuțiilor între nivelurile puterii publice, constatarea și evaluarea disfuncționalităților existente în sistemul organizării teritoriale a puterii publice locale din Republica Moldova, identificarea unui sistem optim de organizare teritorială a puterii locale, precizarea eventualelor dificultăți și implicații social-politice ale reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Noutatea ştiinţifică. Caracterul inovator al rezultatelor obținute în rezultatul cercetărilor științifice desfășurate rezidă în: elaborarea paradigmei organizării teritoriale a puterii publice care corespunde realităților societății democratice contemporane, elucidarea elementelor definitorii ale colectivității locale și redefinirea sintagmei „subiect al autonomiei locale”, demonstrarea corelației dintre eficiența activității autorităților puterii locale și dimensiunile sale teritoriale, fundamentarea necesității reformării sistemului actual al organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova, soluții propuse pentru a diminua fragmentarea teritorială a Republicii Moldova: consolidarea colectivităților locale, cooperarea intercomunală și cooperarea transfrontalieră.

Rezultatele obținute în urma cercetărilor științifice au contribuit la conturarea unei direcții noi de cercetare științifică, fundamentată pe o paradigmă inovatoare de investigare – organizarea teritorială a puterii locale. Explorarea acestei direcţii de cercetare, datorită faptului că a fost stabilit cadrul conceptual de analiză a problemei, au fost fundamentate noţiunile esenţiale ale domeniului şi au fost identificate soluţiile pentru depăşirea situaţiei existente, poate oferi fundamentul conceptual-teoretic şi metodologic pentru soluţionarea problemelor ce vizează organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova şi eficientizarea activităţii autorităţilor publice locale.

Semnificaţia teoretică a lucrării se exprimă prin cercetarea complexă în plan conceptual-teoretic a esenţei şi caracterului problemelor ce ţin de organizarea teritorială a puterii locale, iar sub aspect aplicativ, definirea perspectivelor funcţionării ei eficiente în sistemul puterii publice. Demersul paradigmatic utilizat a oferit posibilitatea demonstrării rolului organizării teritoriale optime a puterii locale pentru dezvoltarea colectivităților din Republica Moldova, elucidării aspectelor pozitive și a deficiențelor organizării activității autorităților puterii locale, corespunderii principiilor și practicilor folosite cu principiile europene.

Valoarea aplicativă a lucrării. Obiectivul final al cercetării a fost de a dezvolta o viziune teoretică privind organizarea teritorială judicioasă a puterii locale în corespundere cu noile realităţi şi care ar face faţă provocărilor politice, sociale şi economice cu care se confruntă Republica Moldova. Reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale în baza recomandărilor formulate în teză va contribui la depăşirea tendinţelor negative care se manifestă la nivel subnaţional.

Implementarea rezultatelor ştiinţifice. Concluziile, sugestiile şi recomandările rezultate în urma cercetării au fost prezentate la forumuri științifice şi publicate în revistele de specialitate, au fost utilizate la elaborarea materialelor didactice. Rezultatele cercetării pot fi folosite de către structurile decizionale pentru identificarea şi edificarea unui sistem eficient de organizare teritorială a puterii locale în Republica Moldova şi de consolidare a democraţiei locale.

ANNOTATION

Cornea Sergiu. **Territorial organization of the local power in the Republic of Moldova: politological approach and reforming opportunities. The Doctor Habilitate thesis in political sciences. Chișinău 2018.**

Structure of the thesis: introduction, five chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 554 sources, 253 pages of text, 32 annexes. The results are published in 85 scientific papers.

Keywords: the Republic of Moldova, public power, local power, authority, administration, local collectivity, territorial organization, reform, distribution of the attributions, decentralization, system.

Field of study: political sciences

The purpose of the paper is to investigate the territorial organization of the local power in the Republic of Moldova based on the territorial organization paradigm of the public power. The interdisciplinary approach circumscribed to the stated purpose was achieved through the following objectives: the elaboration of a theoretical instrument for territorial organization analysis of the local power, determination of local power's nature, characteristics and its role in the system of public power's achievement, researching of the ways of the public power territorial organisation and instruments of influencing the local municipalities development, analysis of the decentralization conceptual benchmarks, the context and peculiarities of the tasks distribution mechanism between the public power levels, finding and assessment of the existing dysfunctions in the territorial organisation system of the local public power, identification of an optimal system of territorial organization of the local power, specification of the possible difficulties and social-political implications of the local power territorial organization reform.

Scientific novelty. The innovative character of the results obtained in the outcome of this scientific investigation lies in: elaboration and use of the territorial organization paradigm of the public power in the research of territorial dimension of the local power in the Republic of Moldova, foregrounding the defining elements of the local collectivities and redefinition of the notion "subject of the local autonomy", demonstration of the correlation between the efficiency of the local power authorities' activity and its territorial dimensions, proving the necessity of reforming the current system of the local power territorial organization in the Republic of Moldova, proposed solutions to reduce the territorial fragmentation of the Republic of Moldova: strengthening of the local collectivities, inter-municipal cooperation and cross-border cooperation.

The results of the scientific researches contributed to the development of a new direction of scientific research - the territorial organization of the local power through the foundation of a new paradigm. The exploration of this direction of research, due to the fact that it was established the conceptual framework of the issue analysis, founded the basic notions of the domain and recommending solutions in order to overcome the existing situation. Moreover, it provided the methodological, theoretical and conceptual basis to further solve the problems related to the territorial organization of the local power in the Republic of Moldova and to make the local public authorities' activity more efficient.

Theoretical significance of the paper is expressed by a complex research in the theoretical and conceptual plan of the problems' essence and character related to the local power territorial organization, and in the applicative aspect, by defining the perspectives of its efficient functioning in the public power system. The approach had confirmed the role of the territorial organization of the local power in the Republic of Moldova, the positive aspects and the fundamental deficiencies in the context of the efficient organization and functioning of the local power authorities and the conformity of the principles and practices used with the European standards.

The applied value of the paper. The ultimate objective of the research was to develop a theoretical vision regarding the judicious territorial organization of the local power in line with the new realities and it would meet the economic, social and political challenges facing the Republic of Moldova. Reforming the territorial organization of the local public power on the basis of the recommendations made in the thesis will help to overcome the negative tendencies that occur at the sub-national level.

Implementation of scientific results. The conclusions, suggestions and recommendations resulting from the research were presented at the scientific forums, published in specialized journals and used in the didactic materials development. The research results can be used by the decision-making structures to identify and built an efficient system of the local power territorial organization in the Republic of Moldova and to strengthen the local democracy.

АННОТАЦИЯ

Корня Серджиу. Территориальная организация местной власти в Республике Молдова: политологический подход и возможности реформирования. Диссертация на соискание ученой степени доктора хабилитат политических наук. Кишинев 2018.

Структура диссертации: введение, пять глав, общие выводы и рекомендации, библиография из 554 работ, 253 страниц основного текста, 32 приложения. Полученные результаты были опубликованы в 85 научных работах.

Ключевые слова: Республика Молдова, публичная власть, местная власть, полномочия, орган, местное сообщество, территориальная организация, реформа, распределение полномочий, децентрализация, система.

Область исследования: политические науки.

Целью работы явилось комплексное исследование территориальной организации местной власти в Республике Молдова на основе парадигмы территориальной организации публичной власти. территориальной организации местной власти в Республике Молдова на основе парадигмы территориальной организации публичной власти. Междисциплинарный подход, описанный в заявленной цели, был достигнут посредством следующих задач: разработка теоретического инструмента анализа территориальной организации местной власти, определение характеристик местной власти, ее роли в системе государственной власти, изучение условий территориальной организации государственной власти и инструментов влияния на развитие местных сообществ, анализ концептуальных ориентиров децентрализации, контекста и особенностей механизма распределения полномочий между уровнями публичной власти, определение и оценивание существующих недостатков в системе территориальной организации местной власти в Республике Молдова, выявление оптимальной системы территориальной организации местной власти, с указанием возможных последствий социально-политической реформы территориальной организации местной власти.

Научная новизна. Инновационный характер полученных результатов заключается в: разработке и использовании парадигмы территориальной организации государственной власти, в исследовании территориального измерения местной власти в Республике Молдова, выявлении определяющих элементов местного сообщества и в определении термина «субъект местной автономии», демонстрации взаимосвязи между эффективностью местных органов власти и их территориальными размерами, обосновании необходимости реформирования нынешней системы территориальной организации местной власти, предложенных решених касающиеся уменьшения территориальной фрагментации Республики Молдова: консолидация местных сообществ, межмуниципальное и трансграничное сотрудничество.

Полученные результаты, в следствие научного анализа, способствовали развитию нового направления научного исследования - территориальная организация местной власти, основанной на новой парадигме. Исследование этого направления стало благодаря тому, что была установлена концептуальная основа анализа проблемы, были определены основные понятия и были идентифицированы механизмы для преодоления существующей ситуации, которые могут предложить концептуально-теоретическую и методологическую базу для решения проблем, касающихся территориальной организации местной власти в Республике Молдова и эффективности деятельности местных публичных органов.

Теоретическая значимость работы выражается в комплексном исследовании концептуально-теоретической сущности и характера проблем, связанных с территориальной организацией местной власти, а с точки зрения прикладных аспектов, определение перспектив для ее эффективного функционирования в системе государственной власти. Примененный парадигматический подход позволил продемонстрировать роль оптимальной территориальной организации местной власти для развития молдавских территориальных коллективов, выяснить положительные аспекты и недостатки организации деятельности местных органов власти, соответствия используемых методов и практик европейским принципам.

Практическая ценность работы. Конечная задача исследования – развить теоретическое видение, касающееся разумной территориальной организации местной власти в соответствии с новыми реальностями, которые бы отвечали политическим, социальным и экономическим вызовам, с которыми сталкивается Республика Молдова. Реформирование территориальной организации местной публичной власти на основе рекомендаций, сделанных в диссертационной работе, поможет преодолеть негативные тенденции проявляющиеся на местном уровне.

Внедрение научных результатов. Выводы, предложения и рекомендации, полученные в результате исследования, были представлены на научных форумах и опубликованы в специализированных журналах, а также были использованы при разработке дидактических материалов. Результаты исследования могут быть использованы структурами, принимающие управленческие решения, для определения и построения эффективной модели территориальной организации местной власти в Республике Молдова и консолидации местной демократии.

LISTA ABREVIERILOR

AEBR – Asociaţia Europeană a Regiunilor Frontaliere
AMN – Alianţa „Moldova Noastră”
APC – Administrația publică centrală
APL – Administrația publică locală
BBC – British Broadcasting Corporation
BNS – Biroul Național de Statistică
BRCT – Biroul Regional de Cooperare Transfrontalieră
BOP – Barometrul opiniei publice
CALM – Congresul Autorităţilor Locale din Moldova
CPLRE – Congresului Puterilor Locale şi Regionale al Consiliului Europei
CDRM – Comitetul director pentru problemele regionale şi municipale
CSI – Comunitatea Statelor Independente
ECE – Europa Centrală și de Est
EEIP – Echipa de evaluare *inter pares* a procesului de descentralizare din Republica Moldova
IDAM – Indicele de Deprivare a Ariilor Mici
IITSD – Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică
MAEIE – Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
PCRM – Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PCUS – Partidul Comunist al Uniunii Sovietice
PDAM – Partidul Democrat Agrar din Moldova
PDM – Partidul Democrat din Moldova
PIB – Produsul Intern Brut
PL – Partidul Liberal
PLDM – Partidul Liberal Democrat din Moldova
PMAN – Piața Marii Adunări Naționale
PNUD – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSRM – Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
RFG – Republica Federală Germania
RSSM – Republica Sovietică Socialistă Moldovenească
SND – Strategia Națională de Descentralizare
UE – Uniunea Europeană
URSS – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
USD – Unitatea monetara a Statelor Unite ale Americii
UV – Uniunea Vamală

INTRODUCERE

Actualitatea şi importanţa problemei cercetate. Existența oricărui stat este asigurată de forme instituționale și procedurale prin care își manifestă puterea raportată la o situație social-istorică concretă: buna administrare a treburilor publice, gestionarea eficientă a resurselor și a infrastructurii economice disponibile, gestionarea crizelor și a conflictelor sociale, asigurarea bunăstării cetățenilor etc. Problema organizării teritoriale eficiente a puterii publice a fost obiectul preocupărilor din cele mai vechi timpuri şi până în prezent, fără a-și pierde din actualitate, deoarece dinamica proceselor şi schimbărilor socio-economice a generat mereu noi provocări, mai dificile şi mai complexe. Modul în care statul dă expresie puterii publice are un rol determinant în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a țării, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație, aflându-se în conexiune directă cu astfel de concepte, cum ar fi stat unitar, descentralizare și desconcentrare a puterii, dezvoltare regională și autonomie locală.

Organizarea teritorială optimă a puterii publice nu numai că definește rolul statului la o anumită etapă de dezvoltare, dar, de asemenea, creează mediul necesar pentru cetățenii săi de a trăi în condiții de siguranță și de bunăstare. Dezideratul siguranței și al bunăstării cetățenilor, în condițiile evoluției relațiilor social-politice, pluralității intereselor și necesităților, obligă statul la reevaluarea, reconfigurarea formelor și instituțiilor puterii publice.

Procesele de democratizare au amplificat rolul și importanța colectivităților locale privind furnizarea de servicii publice și asigurarea bunăstării populației. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Experiența sistemelor politice ce recunosc puterea locală este o confirmare a rolului foarte important pe care aceasta îl are în afirmarea statului de drept și a societății civile. Existența și recunoașterea puterii locale, constituită în baza unor principii democratice și ale eficienței, reprezintă unul din elementele esențiale care definesc aspirațiile de modernizare ale unei țări. Pentru Republica Moldova importanța puterii locale ca pilon al modernizării devine determinantă, dată fiind direcția strategică de dezvoltare a țării. Organizarea teritorială rațională a puterii locale contribuie semnificativ la buna administrare a treburilor publice la nivel subnațional.

În cele trei decenii de existență a Republicii Moldova, sistemul puterii publice nu a devenit unul rațional și eficient, cu toate încercările repetate de a-l reforma. Sistemul actual al puterii publice nu corespunde standardelor societății democratice și nici complexității sarcinilor și provocărilor cărora ar trebui să le facă față. Eficiența puterii publice la toate nivelurile și în toate domeniile de activitate este una scăzută, sistemul existent devenind, practic, un obstacol în calea realizării progresului social. Ineficiența activității autorităților puterii locale se datorează, în mare

parte, modului irațional de organizare teritorială a puterii locale, repartizării teritoriale incoerente a responsabilităților dintre nivelurile de exercitare a puterii publice. Organizarea teritorială defectuoasă a puterii locale are drept consecință nerealizarea sarcinilor sale esențiale, fapt care diminuează gradul de satisfacere a intereselor vitale ale populaţiei locale, cât şi implicarea ei în procesul decizional local. În condițiile actuale majoritatea colectivităților locale din Republica Moldova continuă să se confrunte cu probleme comune, cum ar fi: nivelul scăzut al veniturilor proprii ale bugetelor locale; lipsa de personal calificat pentru a pune în aplicare programele de dezvoltare locală; baza tehnico-materială foarte slab dezvoltată; lipsa unor obiective strategice și priorități clare în dezvoltarea socio-economică locală. Modul irațional de organizare teritorială a puterii locale a accentuat constant decalajul între obiectivele transformării social-politice: crearea instituțiilor democratice, statului de drept, societății pluraliste și a economiei de piață competitive, realizarea unității naționale și consolidarea suveranității și securității, pe de o parte, și rezultatele obținute - pe de altă parte.

Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme care necesită imperios o abordare sistemică pentru a putea fi soluționate, este evidentă. Nivelul local de exercitare a puterii publice, prin definiție ar trebui să fie autonom în raport cu puterea statală, însă în realitatea cotidiană s-a menținut dependența de autorităţile puterii statale, persistând tendința autorităților puterii statale de a se implica direct și nemijlocit în administrarea treburilor locale.

Fundamentele științifice în structurarea unui sistem optim de exercitare a puterii locale au fost ignorate în fazele incipiente ale tranziției democratice din Republica Moldova, consecința fiind perpetuarea mecanismelor prin care puterea publică locală este „tutelată”, diminuându-i funcțiile esențiale. Problema identificării unui model optim de organizare teritorială a puterii locale pentru societatea moldovenească este una foarte actuală, de mare interes, atât pentru teoreticieni, dar şi pentru practicieni deopotrivă. Organizarea teritorială a puterii locale trebuie să corespundă în mod obligatoriu necesității obiective de edificare a unor structuri de exercitare a puterii publice capabile să răspundă eficient, în acord cu standardele europene, noilor realități politice și sociale, economice și culturale în care se află Republica Moldova.

Descrierea situației în domeniul cercetării organizării teritoriale a puterii locale şi identificarea problemelor de cercetare. Deși este cercetat din cele mai vechi timpuri și a devenit obiect de studiu al mai multor științe sociale, interesul științific manifestat pentru fenomenul organizării teritoriale a puterii locale se menține constant.

Aspectele esențiale și problemele distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul sunt elucidate în lucrările autorilor consacrați M. Weber [360; 485], R. Dahl [400 - 402], R. Bish [375],

J. Bulpitt [378], I. Jude [173], P. Swianiewicz [469 - 473], devenite publicații de referință în domeniu. O contribuție substanțială la studiul fenomenului puterii și la afirmarea cratologiei ca știință în spațiul postsovietic a avut cercetătorul rus V. Halipov (В. Халипов) [544-547]. Aspectele conceptuale ale organizării teritoriale a puterii locale în statele postsovietice au fost abordate și în lucrările cercetătorilor V. Cirkin (В. Чиркин) [548 - 554], V. Ledeaev (В. Ледяев) [518; 519], N. Timofeev (Н. Тимофеев) [539-541], S. Nekrasov (С. Некрасов) [529; 530], V. Malinovski (В. Малиновський) [520-524], A. Batanov (О. Батанов) [491- 495], Iu. Ganușciak (Ю. Ганущак) [503].

Problema transferului de atribuții de la puterea statală la puterea locală și multiplele aspecte ale descentralizării a fost examinată de un număr impunător de cercetători. Printre autorii care au demonstrat beneficiile descentralizării îl menționăm pe D. A. Rondinelli și colaboratorii [383; 459 - 463]. J. Nemec și L.Matějová au analizat impactul reformelor de descentralizare asupra calității guvernării, democrației locale și a eficienței activității autorităților locale [444-446]. Dezavantajele și imperfecțiunile descentralizării au fost elucidate de către R. Prud'homme [454]. Printre autorii din spațiul românesc s-au făcut remarcați D. Apostol-Tofan [15-18], I. Horga [427], R. Carp și A.K. Sienerth [45; 382], M. Profiroiu [275 - 277], I. Bilouseac și P. Zaharia [374], V. Popa și colaboratorii [109; 255 - 259], T. Şaptefraţi [338 - 340; 475], A. Popovici [262; 263], V. Juc și L. Patlis [172; 452].

Cercetătorii autohtoni A. Sîmboteanu [321 - 327], V. Saca [309 - 311; 313], V. Moșneaga și colaboratorii [223; 224; 443], și-au concentrat atenția asupra particularităților și a efectelor reformelor administrativ-teritoriale care au avut loc în Republica Moldova, V. Cușnir și A. Stratan – asupra necesității reformării sistemului actual de organizare teritorială a puterii locale [94; 334].

În Republica Moldova necesitatea reformei este explicată prin diferite raționamente: deși sunt plauzibile, există, totuși, suficiente argumente care solicită o acoperire teoretică și conceptuală mai consistentă cu privire la tipul și finalitatea reformelor. Încercările de a reforma organizarea teritorială a puterii locale în ultimele trei decenii nu s-au finalizat cu edificarea unui sistem rațional structurat și eficient, care să asigure dezvoltarea și autoadministrarea eficientă a colectivităților locale de ambele niveluri din Republica Moldova. Necesitatea edificării unui sistem de exercitare a puterii locale optim, care ar asigura o bună colaborare între nivelurile puterii publice, a devenit incontestabilă, iar pentru atingerea acestui deziderat se cuvine de a pune în valoare aspecte ignorate sau chiar intenționat omise în cercetarea fenomenului puterii locale și organizării ei teritoriale. Aceste circumstanțe au conturat problema de fond a investigațiilor științifice desfășurate: „care sunt fundamentele teoretice și reperele contextuale ale unui sistem optim de organizare teritorială a puteri locale în Republica Moldova?"

Demersul științific propus supune analizei două categorii de probleme: teoretice și practice. Fundamentarea teoretică este determinată, într-o mare măsură, de ambiguitatea interpretărilor și înțelegerii în știința modernă a procesului de organizare teritorială a puterii locale în statele postsovietice, implicit în Republica Moldova. Prin analiza problemelor teoretice se urmărește de a clarifica conceptele fundamentale utilizate în cercetarea organizării teritoriale a puterii publice, iar transpunerea în practică a acestora justifică analiza problemelor practice. În această odine de idei, principalele probleme supuse cercetării cu titlu de ipoteze de lucru sunt următoarele:

1. Edificarea democrațiilor contemporane se dovedește a fi de neconceput fără recunoașterea fenomenului pluralității colectivităților teritoriale publice. În cadrul statului, la diferite niveluri, există colectivităţi teritoriale publice – părţi componente ale întregului, adică a poporului. Fiecare din aceste colectivităţi teritoriale realizează, în corespundere cu principiile autonomiei locale, propria putere publică care este exercitată nemijlocit de către populaţie și/sau de către autoritățile sale reprezentative. Din această perspectivă, noțiunea plenar adecvată sistemului organizării teritoriale a puterii publice este „colectivitatea locală”, spre deosebire de „unitatea administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii statale.

2. Delimitarea judicioasă a atribuțiilor între nivelurile de realizare a puterii publice este o condiție esențială pentru funcționarea eficientă atât a puterii statale, cât și a celei locale. Criteriile normative de distribuire a atribuțiilor reflectă percepțiile și aspirațiile decidenților politici.

3. Organizarea actuală teritorială a puterii locale în Republica Moldova frânează dezvoltarea social-economică a colectivităților locale și pune autoritățile publice locale în imposibilitatea de a-și realiza competența atribuită. Soluțiile pentru depășirea situației existente sunt: consolidarea colectivităților locale, cooperarea intercomunală și amplificarea cooperării transfrontaliere.

Scopul şi obiectivele lucrării. Obiectul cercetării îl constituie distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul. Scopul și obiectivele lucrării au fost determinate de necesitatea construirii unui cadru teoretic de analiză a fenomenului și a identificării soluțiilor pentru optimizarea organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova.

Scopul lucrării este de a cerceta organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova în baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice.

Demersul interdisciplinar, pluridisciplinar și transdisciplinar circumscris scopului formulat s-a realizat sub imperiul următoarelor obiective:

- elaborarea unui model teoretic de analiză a organizării teritoriale a puterii publice;
- determinarea naturii și a caracteristicilor puterii locale și a rolului său în sistemul realizării puterii publice;
- cercetarea modalităților de organizare teritorială a puterii locale și a instrumentelor de

influență a proceselor de dezvoltare socio-economică, culturală și politică a colectivităților locale;

- investigarea fundamentelor conceptuale ale descentralizării, contextului și particularităților mecanismului de distribuire a atribuțiilor între nivelurile puterii publice;

- constatarea și evaluarea disfuncționalităților existente în sistemul organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova;

- identificarea unui sistem optim de organizare teritorială a puterii locale în corespundere cu interesele și necesitățile colectivităților locale și în concordanță cu rigorile europene;

- precizarea eventualelor dificultăți și implicațiilor social-politice ale reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Teza are drept obiectiv final reconfigurarea cadrului de analiză a fenomenului organizării teritoriale a puterii locale, optând deliberat pentru abordarea organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva științelor sociale, în general, și a științei politice în particular, precum și a rigorilor impuse de principiile democrațiilor contemporane raportate la realitățile Republicii Moldova.

Ideea fundamentală a lucrării este că organizarea teritorială existentă a puterii locale, fiind constituită fără a se lua în considerare necesitățile și interesele colectivităților locale, nu asigură premisele de dezvoltare a societății în general și a colectivităților locale, în particular. Identificarea și implementarea unui sistem al organizării teritoriale a puterii locale optim va crea condiții necesare pentru afirmarea democrației locale și va asigura dezvoltarea prosperă a Republicii Moldova.

Metodologia cercetării științifice. Metodologia de investigație are ca suport epistemologic cunoaşterea ştiinţifică a evoluţiei organizării teritoriale a puterii locale şi a modalităţilor de modificare a dimensiunilor sale, în corelare cu principiile fundamentale ale statului democratic. În procesul realizării obiectivelor cercetării, au fost utilizate mai multe metode de cercetare științifică, relevante pentru desfășurarea investigațiilor problemei abordate, prioritatea revenind metodelor general-științifice.

Demersul interdisciplinar a constituit un element definitoriu al procesului de investigație, implicând integrarea diferitelor domenii ale științelor sociale, permițând influențe reciproce de ordin metodologic și conceptual. Investigarea unui fenomen atât de complex, cum este organizarea teritorială a puterii locale, a implicat utilizarea realizărilor, datelor și cunoștințelor din domeniile științelor sociale conexe, cel mai puternic argument pentru interdisciplinaritate fiind „chiar faptul că viaţa nu este împărţită pe discipline” [54, p. 24].

Perspectiva transdisciplinară și *pluridisciplinară* a oferit posibilitatea de a structura date și cunoștințe, concepte și teorii din diferite domenii științifice, *paradigma sinergetică* constituind un avantaj considerabil în cercetarea problemelor abordate.

Demersul comparativ, aplicat pe tot parcursul cercetării, a fost utilizat pentru a identifica interconexiuni între elemente similare sau divergente în abordările teoretice, a analiza noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii locale prin prisma raportului general - particular, urmărindu-se determinarea trăsăturilor comune și a celor specifice. De asemenea, a făcut posibilă compararea sistemului organizării teritoriale a puterii locale și a legislației Republicii Moldova cu sistemele și legislația altor state, precum și practica realizării reformelor în domeniu.

Cercetarea în baza *abordării sistemice* a permis: a) studierea evoluției organizării teritoriale a puterii locale în contextul mediului social care îi este caracteristic; b) analiza particularităților sistemului organizării teritoriale a puterii locale al Republicii Moldova atât în comparație cu alte perioade de dezvoltare, cât și cu sistemele similare din alte state; c) examinarea limitelor de acțiune a puterii locale și a interacțiunii sale cu puterea statală, d) analiza fundamentelor constituționale și legale ale puterii locale ca element esențial al sistemului puterii publice din Republica Moldova.

Considerăm că cea mai completă analiză a naturii puterii locale este posibilă prin utilizarea unei abordări sistemice, prin examinarea puterii locale în cadrul dezvoltării evolutive a societății în ansamblu. Într-o astfel de abordare, puterea locală este un element esențial al statului modern, asigurând dezvoltarea sa durabilă.

Metoda structural-funcţională, care implică un ansamblu de procedee axate pe identificarea particularităților reţelelor structurale, a asigurat analiza detaliată a cadrului normativ şi instituţional al raporturilor dintre autoritățile puterii publice de diferite niveluri, reliefând elementele definitorii şi principiile de funcţionalitate în condițiile unității puterii publice.

Metoda istorică a fost utilizată pentru a supune studiului evoluția puterii locale și naturii sale sociale și juridice, evoluției dimensiunilor sale teritoriale, particularităților juridice de constituire și principiilor de funcționare. Metoda istorică a făcut posibilă luarea în considerare a experienței istorice autohtone privind organizarea teritorială a puterii locale.

Metoda analitică a fost aplicată pe larg pentru colectarea și interpretarea datelor necesare din materialul factologic și bibliografic disponibil.

Metoda sintezei a facilitat integrarea conceptelor teoretice într-o viziune unitară cu privire la organizarea teritorială a puterii locale.

Metoda formal-juridică a contribuit la înțelegerea modalităților de organizare a instituțiilor administrative, juridice și politice ale Republicii Moldova.

Metoda instituțională a asigurat cercetarea proceselor de instituționalizare și evoluție a unor autorități locale, contribuind la cunoașterea și înțelegerea esenței și caracterului lor.

Partea empirică a investigațiilor științifice prezintă *analiza calitativă* a datelor disponibile: a) documente și rapoarte emise de instituții și organizații europene, instituții publice și organizații

neguvernamentale naționale, b) publicațiile academice din domeniu.

Noutatea ştiinţifică. Caracterul inovator al rezultatelor obținute în rezultatul investigațiilor științifice desfășurate rezidă în:

- elaborarea și utilizarea paradigmei organizării teritoriale a puterii publice în cercetarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova. Această paradigmă pune accentul pe rolul colectivităților locale în edificarea societății democratice în Republica Moldova prin faptul că dispun de propria putere care, alături de puterea statală, este o formă a puterii publice.

- Elucidarea elementelor definitorii ale colectivității locale și redefinirea sintagmei „subiect al autonomiei locale".

- Demonstrarea relației dintre eficiența activității autorităților puterii locale și dimensiunile sale teritoriale, organizarea teritorială optimă a puterii locale fiind o condiție indispensabilă pentru realizarea cu succes de către autoritățile puterii locale a competenței atribuite.

- Fundamentarea necesității reformării sistemului actual de organizare teritorială a puterii locale din Republica Moldova.

- Propunerea unor soluții pentru a diminua fragmentarea teritorială a Republicii Moldova. Fenomenul poate fi diminuat esențial prin consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, cooperarea intercomunală și cooperarea transfrontalieră.

Rezultatele obținute în urma cercetărilor științifice au contribuit la conturarea unei direcții noi de cercetare științifică, fundamentată pe o paradigmă inovatoare de investigare - organizarea teritorială a puterii publice. Explorarea științifică a acestei direcții de cercetare oferă un fundament conceptual-teoretic și metodologic pentru soluționarea problemelor ce vizează organizarea teritorială optimă a puterii locale din Republica Moldova și eficientizarea activității autorităților puterii locale. Prin acest tip de construcție teoretică este stabilit cadrul conceptual de investigație a problemei, sunt fundamentate din punct de vedere teoretic noțiunile esențiale ale domeniului și sunt identificate soluțiile pentru depășirea situației existente.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării constă în cercetarea complexă în plan conceptual-teoretic a esenţei și a caracterului problemelor ce țin de organizarea teritorială a puterii locale, iar sub aspect aplicativ, definirea perspectivelor funcționării ei eficiente în sistemul puterii publice.

Demersul aplicat a oferit posibilitatea demonstrării rolului organizării teritoriale optime a puterii locale în dezvoltarea colectivităților din Republica Moldova, elucidării aspectelor pozitive și a deficiențelor organizării activității autorităților puterii locale, corespunderii principiilor și a bunelor practici folosite cu standardele europene.

Importanța teoretică a rezultatelor cercetării rezidă în:

- elaborarea paradigmei organizării teritoriale a puterii publice;

- studierea complexă și elucidarea esenţei și a caracteristicilor problemelor teoretice ale organizării teritoriale a puterii locale, a perspectivelor funcționării ei eficiente în sistemul puterii publice;

- definirea rolului organizării teritoriale a puterii locale în statul postsovietic, elucidarea aspectelor și a deficiențelor esențiale în contextul organizării și funcționării eficiente a autorităților puterii locale;

- argumentarea necesității reformei organizării teritoriale a puterii locale, stabilirea sarcinilor și identificarea eventualelor obstacole în realizare ei;

- identificarea soluțiilor, realizabile în condițiile Republicii Moldova, privind atenuarea efectelor fragmentării teritoriale.

Rezultatele principale ale lucrării oferă posibilitatea de a formula concluzii și recomandări nu doar cu valoare teoretică, ci și cu implicații practice fezabile. Abordate în complex, concluziile și recomandările se încadrează într-o viziune inovatoare care oferă soluții pentru rezolvarea unor probleme importante cu privire la reformarea organizării teritoriale a puterii locale, răspund principalelor provocări, amenințări și oportunități cu care se confruntă astăzi Republica Moldova la capitolul incapacității sistemului de organizare a puterii publice de a asigura dezvoltarea armonioasă a statului.

Valoarea aplicativă a rezultatelor cercetării constă în următoarele:

- elaborarea fundamentelor teoretico-metodologice ale reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova;

- elaborarea *Concepției reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova* (Anexa 32);

- amendarea cadrului normativ al Republicii Moldova în spiritul exigențelor democrației locale;

- fundamentarea teoretică și metodologică a cursurilor universitare din domeniul științelor politice, juridice și administrative;

- eficientizarea și profesionalizarea activității aleșilor naționali și locali, a funcționarilor din administrația publică centrală și locală.

Reformarea organizării teritoriale a puterii locale în baza recomandărilor formulate în lucrare va contribui la depășirea tendințelor negative social-economice și demografice care se manifestă la nivel subnațional.

Implementarea rezultatelor științifice. Ideile, concluziile și propunerile obținute în urma efectuării investigațiilor au fost utilizate la elaborarea deciziilor în cadrul autorităților locale de

nivelul I și nivelul II. Vom accentua că din anul 2015, în calitate de consilier raional, președinte al comisiei consultative de specialitate *Urbanism, construcţii, gospodărie comunală, drumuri si protecţia mediului* am contribuit la elaborarea și adoptarea proiectelor de decizii cu impact pozitiv asupra dezvoltării social-economice a raionului Cahul: *Cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare socio-economică a raionului Cahul pe anii 2017- 2020 şi a Planului de acţiuni* din 26 ianuarie 2017; *Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Aparatului Preşedintelui raionului Cahul* din 26 ianuarie 2017; *Cu privire la asigurarea transparenţei în procesul decizional în cadrul Consiliului Raional Cahul* din 26 ianuarie 2017; *Cu privire la aderarea Consiliului Raional Cahul la Asociaţia „Euroregiunea Siret-Prut-Nistru"* din 18 mai 2017; *Cu privire la primirea drumurilor publice (de interes raional) în gestiunea Consiliului Raional Cahul* din 19 septembrie 2018; *Cu privire la examinarea Raportului de monitorizare privind implementarea Strategiei de aprovizionare cu apă și canalizare a raionului Cahul pentru 2012-2017, parte componentă a programului de dezvoltare socio-economică a raionului Cahul pentru anii 2012-2015* din 19 octombrie 2017.

Aprobarea rezultatelor științifice. Lucrarea a fost elaborată în Centrul Cercetări Politice și Relații Internaționale a Institutului de Cercetări Juridice şi Politice, a fost examinată și susținută în ședințele Centrului menționat și ale Seminarelor Științifice de Profil în cadrul Universității de Stat din Moldova și Institutului de Cercetări Juridice și Politice. Opiniile și concluziile care sunt exprimate în lucrare reprezintă rezultatul cercetărilor efectuate și au fost prezentate, discutate și aprobate în cadrul a 25 de conferinţe ştiinţifice naţionale şi internaţionale, printre care menționăm: șapte participări la Conferința internațională *Exploration, Education and Progress in the Third Millennium*, care se desfășoară anual în luna mai (Galați, România), șase participări la Conferința internațională itinerantă (Republica Moldova, România, Bulgaria, Serbia, Ucraina) *The Danube - Axis of European Identity*, care are loc anual la 29 iunie, cinci participări la Conferința științifică internațională *Perspectivele şi Problemele Integrării în Spaţiul European al Cercetării şi Educaţiei*, desfășurată anual în luna iunie (Cahul, Republica Moldova), Conferința științifică internațională "Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри" (28-29 aprilie 2017,Odesa, Ucraina), Conferința științifică internațională *Особливості інтеграції країн в світовий економічний та політико-правовий простір* (8 decembrie 2017, Mariupol, Ucraina), Conferința științifică internațională *Știința politică și societatea în schimbare* (13 noiembrie 2015, Chișinău), Conferinţa ştiinţifico-practică cu participare internaţională *Teoria şi practica administrării publice* (22 mai 2015, Chișinău).

Cercetările științifice realizate se regăsesc în direcțiile prioritare de dezvoltare a științei în Republica Moldova – Direcția strategică „Patrimoniul cultural și dezvoltarea societății".

Sumarul compartimentelor tezei. Lucrarea include următoarele componente: Introducere, cinci capitole, Concluzii generale și recomandări, Bibliografie și Anexe.

În Capitolul I *Analiza gradului de cercetare științifică a organizării teritoriale a puterii locale* pornim de la premisa că pentru a elucida problema organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova este important de a clarifica sensul și conținutul noțiunilor relevante pentru demersul propus. În acest sens, a fost realizată o succintă trecere în revistă și analiză a abordărilor referitor la aparatul categorial-ideatic elucidat în literatura de specialitate, dar și în actele normative ale Republicii Moldova. Am constatat că printre problemele mai puţin studiate, dar foarte importante din perspectiva ştiinţelor politice și administrative, se numără şi organizarea teritorială a puterii locale, aceasta constituind nivelul de bază al puterii publice în societăţile democratice contemporane.

În Capitolul II *Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale* este argumentat faptul că paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă un cadru teoretic propice edificării unui sistem unitar și proporțional de organizare teritorială optimă a puterii locale, fără de care nu este posibilă activitatea sa eficientă. Într-o astfel de abordare, organizarea teritorială a puterii locale trebuie să fie parte componentă şi să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova. Sintagma „putere publică” a fost elucidată din perspectiva pluralităţii colectivităţilor teritoriale, fiind scoase în evidență elementele definitorii ale identităţii colectivităţilor locale. A fost elucidat, de asemenea, conținutl celor două noțiuni, aparent similare: „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială”

Natura şi statutul puterii locale, caracteristicile sale esenţiale și funcțiile îndeplinite, precum și relațiile cu puterea statală au fost examinate în a doua parte a capitolului. Ultima parte a capitolului al doilea este dedicată cercetării aspectelor dimensiunii teritoriale a puterii locale, analizei factorilor și principiilor organizării teritoriale a puterii locale.

Capitolul III, întitulat *Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice* este dedicat analizei mecanismelor distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul. S-a argumentat ideea că organizarea teritorială a puterii publice locale în statele contemporane este de neconceput fără descentralizarea și distribuirea judicioasă a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii, acestea fiind condițiile indispensabile ale unui astfel de proces. Sunt elucidate avantajele, dezavantajele și problemele descentralizării puterii publice în Republica Moldova. Este acreditată convingerea că descentralizarea puterii publice depinde de contextul administrativ și politic din Republica Moldova.

În Capitolul IV *Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova* este examinat procesul de reconfigurare a dimensiunii teritoriale a

puterii locale din ultimele trei decenii și analizată starea actuală a organizării teritoriale a puterii locale, fiind argumentată necesitatea reformării ei.

Din punct de vedere al organizării teritoriale a puterii publice, Republica Moldova este un stat fragmentat, cu un înalt grad de centralizare. Acest sistem de distribuire teritorială a puterii publice este unul ineficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților publice, fapt ce afectează dezvoltarea colectivităților. Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale este dictată imperios de existența unui întreg complex de contradicții și probleme care necesită o abordare sistemică pentru a fi soluționate.

În ultimul capitol, *Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale*, pornind de la premisa că problema identificării unor soluții eficiente pentru depășirea situației existente este una foarte actuală am ajuns la concluzia că în condițiile Republicii Moldova există trei căi reale de a soluționa problema fragmentării teritoriale a puterii locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale, amplificarea cooperării intercomunale și stimularea cooperării transfrontaliere.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale trebuie să răspundă unui dublu scop: pe de o parte, aspirațiilor europene ale Republicii Moldova şi, în al doilea rând, necesităţii edificării unui sistem de exercitare a puterii locale de caracter democratic, bine dimensionat și structurat, suplu şi performant care să asigure oferirea serviciilor de calitate populației locale. Am stăruit asupra faptului că reforma trebuie tratată ca o parte integrantă a unui efort continuu și complex de modernizare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau celor intermediare, ci este indispensabil să fie stabilită o structură teritorială a puterii locale funcţională, capabilă să răspundă contextului și provocărilor cu care se confruntă la moment și în perspectivă Republica Moldova.

1. ANALIZA GRADULUI DE CERCETARE ȘTIINȚIFICĂ A ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE

Pluridimensional ca manifestare și aproape imposibil de a fi încadrat în limitele unei definiții concise, fenomenul puterii și problemele asociate au fost studiate mai mult sau mai puțin în istoria gândirii politice. Identificarea și elaborarea unui sinopsis al reflecțiilor științifice privind puterea și valențele acestei este un exercițiu premergător necesar pentru studiul complex al organizării puterii publice.

În concordanță cu obiectivele trasate, vom supune investigațiilor studiile relevante dedicate problemelor descentralizării, urmărind identificarea unui nucleu teoretic al acesteia și variațiile rezultate în funcție de viziunile cercetătorilor și contextul social-politic în care au fost avansate.

În acest capitol vom elucida, de asemenea, viziunile, abordările și aprecierile cercetătorilor autohtoni referitor la eforturile de reconfigurare a organizării teritoriale a puterii locale din ultimele trei decenii.

1.1. Fenomenul puterii publice locale ca obiect al investigațiilor științifice

Cu toate că eforturile cercetătorilor și analiștilor de a explica esenţa fenomenului puterii şi, cu predilecție, a puterii publice durează de multe secole, necesitatea studierii şi actualitatea ei nu s-a diminuat.

Gânditorii din antichitatea greco-romană (Aristotel, Platon și Cicero), protagoniștii din perioadele renascentistă şi modernă (Toma d' Aquino, Niccolo Machiavelli și Thomas Hobbes), cercetătorii din secolul XX (Max Weber, Harold Dwight Lasswell, Talcott Parsons, Raymond Aron și Robert A. Dahl) au supus analizei fenomenul puterii, elaborările lor devenind clasice.

Sociologul M. Crozie, care şi-a consacrat o parte din cercetările sale studierii fenomenului puterii, scria în 1963: „până în prezent n-a fost explicată „taina" puterii, problema puterii practic rămâne un spațiu alb în cercetările ştiinţifice. Analiza ei nu s-a mişcat înainte după Machiavelli şi Marx" [397, p. 194]. La mai bine de jumătate de secol se poate constata că afirmaţia sa continuă să fie actuală, în sensul că dezbaterile privind diverse aspecte ale fenomenului puterii continuă. Chiar dacă, potrivit afirmației lui B. Russel, puterea este un concept fundamental în ştiinţele sociale [308, p. 113], analiza studiilor care abordează problemele date demonstrează că autorii lucrărilor nu au reușit să ofere răspunsuri concludente la toate întrebările cu care se confruntă cercetătorii, dar şi decidenţii politici.

Pornim de la ipoteza că varietatea de teorii, concepții și viziuni care abordează fenomenul puterii, de cele mai multe ori elucidează doar unele aspecte ale acestui fenomen complex. Puterea este, de fapt, multilaterală, stratificată şi multidimensională, studierea fiecărei manifestări a puterii

necesită o abordare specială şi un instrumentar corespunzător. Pentru ca definiția noțiunii de putere să fie mai completă, trebuie să cuprindă integral esenţa şi trăsăturile caracteristice ale acesteia [301, p. 10]. După cum a menționat I. Jude, puterea nu este un concept autonom şi nici autarhic – închis, el este pus în valoare şi totodată în relaţie cu alte variabile independente, prin care este recunoscută şi raportată puterea [173, p. 6].

Analiza surselor de la care derivă puterea și limitările pe care le impun este foarte importantă în construcția unui sistem eficient de putere publică. Pentru realizarea obiectivelor lucrării vor fi reținute, în primul rând, principalele și frecventele abordări privind puterea, în al doilea rând - dezbaterile științifice cu privire la conținutul sintagmelor „putere publică", „putere politică" , „putere statală" și „putere locală".

Printre abordările frecvent întâlnite în literatura de specialitate referitor la fenomenul puterii se regăsesc următoarele: abordarea sociologică (M. Weber), abordarea structural-funcţionalistă (T. Parsons), abordarea sinergetică (G. Balandier), puterea - capacitate de influenţă asupra indivizilor (G. Lasswell), teoria determinismului social (Au. Comte; E. Durkheim), teoria behavioristă (C. Merriam), conceptul psihologic (N.M. Korkunova), h) conceptul podonic (Dj. Catlin) [35, p. 8-9].

Este necesar de menționat faptul că Max Weber face o distincție între putere și dominație. Puterea este „probabilitatea ca un actor dintr-o relaţie socială să fie în poziţia de a-şi realiza propria voinţă în pofida rezistenţei, indiferent de baza pe care se sprijină această probabilitate", pe când dominația este definită drept „probabilitatea ca un ordin cu un anume conţinut să fie ascultată de un grup dat de persoane" [485, p. 53]. În opinia sa, dominația poate fi legitimată prin următoarele trei modalități: a) autoritatea legala: supunere rațională, în virtutea poziției într-un sistem ierarhic recunoscut și în baza normelor legale; b) autoritatea tradițională: supunere bazata pe respectul fata de un sistem de valori si norme tradiționale locului; c) autoritatea carismatică: supunere irațională, bazată pe factori emoționali și puterea de convingere a liderului [485, p. 215].

În tentativa de a defini puterea, politologul R. A. Dahl a recurs la abordarea relaţională, explicând fenomenul în modul următor: „A are putere asupra lui B atât cât: (1) A este capabil într-o manieră sau alta, să-l facă pe B să facă ceva (2) care îi convine mai mult lui A şi (3) pe care B altfel nu l-ar fi făcut" [401, p. 202-203]. Asupra dimensiunii relaționale a puterii insista și R. Aron afirmând că „puterea politică nu este un absolut, ci o relație umană" [364, p. 58]. Puterea se defineşte astfel ca un schimb inegal care permite unui om sau unui grup de oameni să îi determine pe alţii spre o acţiune pe care n-ar fi realizat-o în absenţa acestei intervenţii. Politologul J.J. Wiatr tratând puterea în termeni de relaţie asimetrică, menţiona că „puterea este posibilitatea de a ordona, în condiţiile în care acela, căruia i se ordonă, este obligat să se subordoneze" [502, p. 159]. Această relaţie asimetrică între doi sau mai mulţi actori se observă în orice grup social, de la cele simple la

cele mai complexe. Potrivit profesorului C. Solomon, puterea poate fi aplicată atât indivizilor, cât şi grupurilor, fiind exercitată bivalent şi bidimensional în societate (poate să acţioneze atât de jos în sus, cât şi de sus în jos) [331, p. 96].

Urmărind studiile privind „puterea politică", se observă că foarte des este folosită ca sinonim al „puterii de stat" [330, p. 88]. Argumentul rezidă în faptul că „spre deosebire de mediul natural (populaţia şi teritoriul), statul a fost creat prin aplicarea forţei de convingere şi constrângere, care, după făurirea lui, s-a transformat din formă politică a puterii sociale în putere publică sau de stat" [133, p. 72-73].

Puterea statală este identificată și cu puterea publică. În perioada sovietică sintagma „putere publică" nu a avut o răspândire largă, dar şi atunci când era folosită, a fost interpretată cu sensul de „putere de stat", fapt care s-a datorat influenței lucrărilor marxist-leniniste [119]. Sintagma „die öffentlicher Gewalt", folosită de către F. Engels, a fost interpretată ca „putere de stat" şi a intrat în circuitul ştiinţific sovietic ca principalul atribut al statului. În URSS, primul articol referitor la noțiunea „putere" a apărut tocmai în ediţia a treia a Enciclopediei sovietice din anul 1971, ediţiile precedente limitându-se doar la termenul „putere de stat" [515, p. 6].

Examinarea problemelor ce țineau de sfera puterii era corelată, în primul rând, cu edificarea societăţii socialiste: elucidarea acestor probleme trebuia să constituie fundamentul teoretic pentru schimbările sociale planificate. Din această perspectivă, dar şi datorită faptului că societatea a fost etatizată, s-au studiat, în mare parte, doar puterea de stat a societăţii socialiste şi „autoguvernarea socială" în viitoarea societate comunistă. În aceeași ordine de idei, era cercetată sub aspectul critic şi cu puternice accente ideologice, puterea de stat a ţărilor capitaliste. În condiţiile dominării totale a ideologiei marxist-leniniste, rezultatele cercetărilor se încadrau în clișee prestabilite, fapt care nu putea să nu contribuie expres la izolarea ştiinţelor sociale din spațiul sovietic de alte comunităţi ştiinţifice, de tendinţele predominante în mediul ştiinţific internaţional [70, p. 10].

În spațiul românesc se proliferează ideea, potrivit căreia, puterea politică este „puterea de a comanda celorlalţi, care sunt obligaţi a se supune sub sancţiunea constrângerii" [230, p. 6]. Puterea este un fenomen social, afirma profesorul M. Preda, ea nu poate fi concepută decât în cadrul societăţii. Dar nu orice putere, a oricărei persoane sau colectivităţi umane este şi putere politică. Puterea capătă caracter politic doar atunci când conştiinţa colectivităţii devine conştiinţă socială, dominată de un interes social, adică atunci când se desprinde de conştiinţe individuale sau de simpla sumă a acestora, conturându-se ca o sinteză calitativă a lor, ca un liant al indivizilor unei colectivităţi, al acţiunilor şi intereselor lor comune [272, p. 36].

Puterea politică se individualizează în câmpul puterii sociale şi al vieţii politice printr-o diversitate de trăsături. Aceste trăsături, în accepţiunea lui A. Amititeloaie, sunt: a) puterea politică

implică, în mod necesar, o relaţie socială, respectiv o legătură de dependenţă dintre guvernanţi şi guvernaţi; b) puterea politică implică o relaţie socială asimetrică; c) puterea politică, spre deosebire de alte forme de putere socială, conține o vocaţie globală; d) puterea politică beneficiază de un drept de iniţiativă aproape exclusiv în ceea ce priveşte organizarea şi desfăşurarea relaţiilor şi activităţilor în plan social. În acelaşi timp, „puterea politică, spre deosebire de celelalte forme de putere, include drept mijloc specific şi ultim forţa, pentru că gestionează, practic, întregul organism instituţional al statului" [12, p. 14-19]. Iar cercetătorul V. Măgureanu menționa că „puterea politică serveşte necesităţii de a asigura echilibrul diferitor colectivităţi ce alcătuiesc societatea şi compatibilitatea activităţilor care se desfăşoară în interiorul ei" [218, p. 74].

Un aspect important al problematicii puterii politice ţine de resursele acestei. În accepțiunea academicianului A.N. Roşca, categoria „resurse ale puterii" se referă nu numai la organele de stat, dar şi la alţi subiecţi care acţionează în afara structurilor statale şi care evoluează ca purtători ai puterii politice în aria competenţei lor. Oricât de democratice ar fi procedurile de obţinere a puterii, puterea prin sine este un fenomen marcat de inegalitate. Cauza principală de supunere a unor agenţi sociali faţă de alţii constă în distribuirea neuniformă a puterii, în funcţie de resursele care o alimentează. Drept urmare, organele publice centrale şi cele locale, structurile de stat şi cele de partid, organizaţiile obşteşti nu dispun de același complex de resurse ale puterii. Posibilităţile acestor subiecţi ai puterii de a-şi multiplica şi diversifica arsenalul mijloacelor de influență asupra obiectului puterii sunt diferite [301, p. 14].

În viziunea profesorului C. Solomon, puterea politică este publică, deoarece este aleasă de către popor. În calitatea sa de subsistem al sistemului puterii sociale, puterea politică include următoarele componente: puterea suverană a statului, partidele politice şi organizaţiile social-politice, mijloacele de informare în masă. Mecanismele de realizare a puterii, în opinia sa, sunt: dominația, conducerea, dirijarea și organizarea, controlul, iar în funcţie de sursele sale, puterea poate fi: putere legitimă; de recompensare; de coerciţie; de referinţă; de expertiză [331, p. 96-99].

Conferențiarii L. Roşca şi Ed. Volcov sunt de părere că puterea politică deține o sferă de aplicare mai mare, deoarece puterea politică există şi funcţionează în diverse forme: de stat, de partid, internaţională. Dintre formele menţionate, cea mai influentă şi mai dezvoltată este puterea de stat, care formează nucleul puterii politice, „se întemeiază pe un aparat specific al impunerii, este înzestrată cu dreptul unic de a adopta legi şi de a aproba diverse acte normative pe care le impune tuturor. Spre deosebire de puterea politică, puterea statală deţine monopolul asupra forţelor de constrângere (armata, poliţia, judecata), cu toate că ultima nu utilizează în mod obligatoriu mijloacele de constrângere pentru atingerea unui scop politic. Puterea politică funcţionează fără un sistem al impunerii, nu se întemeiază pe institutul dreptului, ci prin intermediul organizaţiei, şi

a normelor recunoscute de ea, care nu au caracter juridic” [303, p. 56].

Profesorul T. Popescu consideră că noţiunea „putere politică” este mai largă decât „puterea de stat”, deoarece „se înfăptuieşte şi activează nu numai în cadrul statului, ci şi în cadrul altor unităţi ale sistemului politic al societăţii (partide politice, mişcări sociale, organizaţii de tineret), activitatea unor entități poate fi în opoziţie faţă de politica şi puterea de stat” [261, p. 41]. O opinie similară este împărtăşită de profesorul I. Guceac, exemplificând în modul următor: „putem vorbi de puterea politică a unui partid, chiar dacă se află în opoziţie, dar nu putem considera această putere ca fiind una de natură publică. Mai mult decât atât, dacă privim statul ca pe elementul central al puterii politice, diferenţa dintre noţiunile în discuţie devine şi mai evidentă” [133, p. 72]. Autorul I. Jecev afirmă, de asemenea, că „puterea de stat este o putere derivată şi condiţionată de puterea politică deţinută de popor” [170, p. 50].

Profesorul I. Deleanu consideră că sintagmele „putere politică” şi „putere publică” practic sunt identice [107, p. 18]. Iar autorul Gh. Uglean foloseşte termenul „putere politică” pentru a desemna puterea poporului, având conţinut mai larg decât organizarea statală: „ într-o asemenea viziune ştiinţifică, trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice”. Puterea statală, într-o explicaţie mai simplă, este forma de organizare statală a puterii poporului. Dacă această organizare se realizează prin mai multe grupe (categorii, autorităţi, puteri) de structuri de stat cu funcţii (împuterniciri) şi trăsături clar definite şi caracterizate prin autonomie organizatorică şi autonomie funcţională, echilibru reciproc şi colaborare, suntem în prezenţa separaţiei puterilor, această stare de lucruri fiind specifică sistemelor democratice de guvernământ [347, p. 331-332].

Cercetătorul R. Cotici menționa că puterea de stat, deşi este o putere unică în înţelesul că alături nu poate exista, în acelaşi timp, o altă putere care să acţioneze în numele întregii societăţi, nu este şi unitară, realizându-se în forme şi modalităţi diferite, toate însă asigurând funcţionarea corespunzătoare a societăţii în ansamblu. Din acest punct de vedere, consideră autorul, se vorbeşte de puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească a statului, de unicitatea puterii de stat şi, paradoxal, de „separaţia puterii în stat” [89, p. 84]. Potrivit supoziției exprimate de autorii I. Muraru și S. Tănăsescu, exercitarea puterii de stat este o activitate specifică desfăşurată de organele reprezentative, fiind o activitate de conducere, dar o conducere de nivel superior tuturor activităţilor de conducere care sunt desfăşurate de alte organe ale statului [228, p. 31].

Sintagma „puterea poporului”, în accepțiunea profesorului Gh. Avornic, este o categorie mai largă, care o include pe cea de „putere de stat”. Puterea poporului poate fi identificată şi chiar egalată cu puterea politică, care presupune „capacitatea şi posibilitatea de a dispune în stat cu cineva sau faţă de ceva, a acorda o influenţă hotărâtoare asupra activităţii oamenilor, utilizând cele

mai diverse mijloace, cum ar fi: autoritatea, tradiţiile, convingerea, dreptul, voinţa, constrângerea, violenţa". Puterea politică, în viziunea sa, se manifestă în două planuri: primul – reprezintă puterea statală, care este rezultatul confruntării şi colaborării diferitelor forţe politice (se manifestă prin actele normative şi activitatea organelor puterii statale); al doilea – reprezintă puterea unor formaţiuni politice concrete (partidele politice, organizaţiile şi mişcările social-politice) sau diferite blocuri ale organizaţiilor politice, care reprezintă interesele diferitelor grupuri sociale (la acest nivel puterea politică se realizează prin intermediul organelor de conducere sau prin intermediul organelor puterii de stat, în cazul când acestea câştigă la alegeri prin intermediul reprezentanţilor în organele de stat respective [23, p. 87-88].

În general, putem constata că analiza puterii publice a fost eclipsată de creditul sporit acordat studierii puterii statale. În literatura de specialitate, destul de frecvent, puterea statală este numită şi putere publică, astfel considerându-le identice. N. Bantuș analizând legătura indisolubilă între elementele constitutive ale statului, menționa că un „element definitoriu al statului îl reprezintă forţa publică, puterea publică sau puterea de stat" [26, p. 66]. În lucrarea „Constituţia Republicii Moldova. Comentariu", nu se face diferenţă între puterea de stat şi cea publică, considerând aceste două noţiuni identice [60, p. 25-26]. În acest context este necesar de notat că în textul constituţional nu se operează cu sintagma „putere publică", situația aceasta având repercusiuni asupra abordării fenomenului în literatura de specialitate.

Potrivit estimării academicianului A.N. Roşca, principalul purtător al puterii politice este statul, iar funcţiile ei de bază constau în conducerea de ansamblu a societăţii sau a sferelor aparte (economică, socială, politică, cultural-spirituală), reglarea relaţiilor internaţionale, proceselor de migraţie, integrative, de globalizare [301, p. 11]. Conferențiarul D. Bencheci remarcă faptul că în structura puterii politice un loc deosebit şi o importanţă majoră îi revine puterii statale, a cărei menire constă în efectuarea conducerii de ansamblu a societăţii, în promovarea intereselor ţării pe arena internaţională, asigurarea stabilităţii politice, coeziunii şi ordinii sociale prin contracararea manifestărilor de orientare extremistă, tendinţelor de dezintegrare, haosului şi dezordinii publice. O putere politică stabilă, democratică şi eficientă, apropiată de popor, supusă controlului din partea poporului, reprezintă condiţia de bază a dezvoltării normale a societăţii. Statul este autoritatea centrală care dispune de aparatul şi mecanismele necesare, menite a face ca voinţa, legile şi normele stabilite de ea să fie respectate şi traduse în viaţă [36, p. 9].

Termenul „stat", în opinia profesorului I. Alexandru, desemnează „o colectivitate umană, situată pe un anumit teritoriu şi supusă unei autorităţi suverane. El desemnează, de asemenea, un aparat de instituţii, care îi permite să comande şi să acţioneze" [8, p. 27-28]. Profesorul M. Preda susține că statul nu este altceva decât o forţă publică, o instituţie publică care asigură conducerea

societăţii în numele societăţii, ca reprezentantul ei oficial [272, p. 32]. Cu toate că structurile şi funcţiile statului au evoluat în timp, C. Manda consideră că, în esenţă, statul a rămas acelaşi, „adică o putere de comandă sau, în societăţile pluraliste şi democratice - un instrument de organizare şi de conducere a societăţii” [215, p. 11].

Profesorul V. Cirkin delimitează puterea politică de cea statală, considerând că puterea statală a ţărilor democratice contemporane nu mai reprezintă puterea politică a unei anumite clase sau grup social, ci îndeplineşte o funcţie de arbitraj în societate, în primul rând; în al doilea rând, puterile politică şi statală au mecanisme diferite de realizare; în al treilea rând, doar puterea statală este abilitată, în numele întregii societăţi, de a folosi, în mod legal, constrângerea; în al patrulea rând, puterea statală este puterea supremă în societate, adică este suverană [549, p. 77]. Fiind de acord cu argumentele prezentate de V. Cirkin, considerăm necesar de a face o precizare referitor la rolul de arbitru al puterii statale: realizând funcţia de arbitraj în mediul social, puterea statală, de fapt, îşi accentuează caracterul său politic însuși prin faptul că se situează deasupra societăţii, se distanţează şi, astfel, dispune de un anumit grad de autonomie în acţiunile sale.

Constatăm, astfel, că în spaţiul public, dar şi în literatura de specialitate, se operează frecvent şi în variante interpretative diverse şi originale cu sintagmele „putere politică”, „putere de stat” și „putere publică”. Sintagma „putere publică” se foloseşte şi în textele constituţionale ale mai multor state democratice (de exemplu, articolul 7 al Constituţiei Republicii Poloneze) [478]. Unii autori le consideră identice, alţii încearcă să le nuanţeze: în unele cazuri puterea publică este identificată exclusiv cu puterea de stat, iar în altele, se menţionează puterea politică, care include în sine toate atributele şi manifestările puterii publice. Această situaţie este datorată interpretării termenului „public”, care, alături de alte sintagme, cum ar fi „administraţie publică”, „autoritate publică”, „drept public” sau „interes public” îşi croieşte mai greu drumul în circuitul ştiinţific din Republica Moldova. Dezvoltând afirmaţia anterioară, menţionăm că, deoarece sintagma „putere publică” este strâns legată de alta, cea de „drept public”, determinarea subcategoriilor puterii publice poate să fie realizată şi prin prisma subiecţilor care în activitatea lor se conduc de normele dreptului public. În fond, aceşti subiecţi şi realizează puterea publică [70, p. 16].

Potrivit opiniei lui V. Cirkin, noţiunea „putere publică” corelează cu administrarea publică. Pentru realizarea puterii publice este necesară „o relaţie dinamică, adică administraţia publică, care se manifestă, în primul rând, prin existenţa unui scop, a unei necesităţi obiective de administrare (administrarea în societate nu poate fi realizată de dragul administrării). Acest scop poate consta într-un eveniment, într-o stare sau într-o acţiune cu impact asupra colectivităţii teritoriale publice şi care necesită o intervenţie de administrare. În al doilea rând, este nevoie de o normă juridică, în baza căreia şi în corespundere cu care se realizează administrarea publică. În al treilea rând, este

necesar, de regulă, înfăptuirea unui act juridic corespunzător (în mod obligatoriu emiterea unui act în formă scrisă). Drept rezultat, apare o relaţie de administrare publică exprimată printr-o legătură între subiectul şi obiectul administrării. Esenţa acestei relaţii este următoarea: acţiunea subiectului deţinător al puterii publice, putere care aparţine colectivităţii teritoriale publice, dar i s-a delegat într-un anumit volum pentru a realiza funcţiile atribuite asupra obiectului administrării, în interesul societăţii". Potrivit opiniei cercetătorului menționat, puterea publică a apărut iniţial în societate, în realizarea acestei puteri constă sensul administrării publice [552, p. 28-30].

Analizând diverse opțiuni ce se referă la sintagma putere publică, constatăm că majoritatea cercetătorilor sunt de părere că puterea publică reprezintă o formă a puterii sociale, care apare într-o colectivitate organizată teritorial în scopul realizării intereselor sociale articulate. Puterea publică trebuie să fie legală și să se manifeste prin instituțiile sale. În același timp, puterea publică este o formă deosebită a puterii sociale. Ea impune societăţii anumite reguli de comportament, dispune de forme speciale de constrângere şi se realizează în forme organizatorice specifice. O componentă indisolubilă a „puterii publice" rezidă în prezența colectivității teritoriale suverane. Caracteristica oricărei colectivităţi suverane, susține juristul J. P. Jacqué, constă în faptul că doar aceasta deține puterea, suveranitatea face ca statul să se deosebească de alte colectivităţi teritoriale, locale sau regionale [510, p. 39]. Dacă suveranitatea înseamnă autoritate supremă, specifică politologul H. Morgenthau, se înţelege de la sine că două sau mai multe entităţi, persoane, grupuri de persoane sau instituţii, nu pot fi suverane în acelaşi timp şi spaţiu. Cel care este suprem, este prin necesitate logică superior oricărui altcuiva; nu poate avea vreun superior deasupra sa sau egali lângă el [222, p. 344].

În literatura de specialitate atestăm un spectru larg de viziuni privind explicarea sintagmei „suveranitatea naţională aparţine poporului" [83, p. 57-59]. În viziunea profesorului B. Negru, esenţa acestei sintagme constă în a defini și consacra, în primul rând, poporul ca deţinător de autoritate legitimă, căruia îi aparţine suveranitatea naţională. În al doilea rând, se are expres în vedere aparatul statului, care dispune de capacitatea de a emite norme, de a asigura executarea lor și a supune pe oricine voinţei poporului pe care îl reprezintă și mandatului în baza căruia acţionează. De altfel, însuși aparatul de stat întruchipează în sens direct puterea statului [60, p. 23].

Dat fiind că suveranitatea este o trăsătură generală a puterii de stat, precizează profesorul I. Muraru, nu se poate vorbi de un titular al suveranităţii decât în măsura dacă am pune semnul egalităţii între puterea de stat şi suveranitate în virtutea faptului că în societatea în care puterea de stat aparţine real întregului popor (naţiunii) suveranitatea poporului sau suveranitatea naţională se identifică cu suveranitatea de stat [227, p. 161].

Profesorul D.C. Dănişor, apelând la teoriile despre suveranitate de sorginte franceză (în

special la teoria suveranităţii naţionale şi teoria suveranităţii populare), face distincţie între titularul suveranităţii, sursa acesteia şi exerciţiul ei: „legea fundamentală distinge cele trei planuri pe care poate fi situată suveranitatea, cel al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranităţii, combinând teoria suveranităţii naţionale cu cea a suveranităţii populare şi cel al exerciţiului suveranităţii, acesta fiind făcut prin organele reprezentative ale poporului român şi referendum" [101, p. 82]. Exerciţiul suveranităţii este distins de titularul suveranităţii şi de sursa acesteia. Exerciţiul suveranităţii este făcut de organele reprezentative ale poporului şi de corpul electoral, prin referendum. Conform opiniei lui D.C. Dănişor, organelor reprezentative li se încredinţează doar exerciţiul puterii și nu puterea ca atare [101, p. 86].

Analizând problema suveranităţii poporului, profesorul A. Arseni susține că din prevederile articolul 2, alineatul 1 al textului constituţional, rezultă următoarele consecinţe constituţionale: în primul rând, poporul Republicii Moldova este unicul deţinător al „suveranităţii naţionale"; în al doilea rând, „suveranitatea naţională" este exercitată fie în mod direct de popor, fie prin organele reprezentative (ale poporului) şi în al treilea rând, ambele forme de exercitare a „suveranităţii naţionale" sunt stabilite de Constituţie" [19, p. 8]. A. Arseni subliniază că „suveranitatea de stat, care îşi are legitimitatea în suveranitatea naţională, reprezintă acea proprietate a puterii de stat de a fi supremă în raport cu alte puteri sociale existente în stat şi independentă de puterea oricărui alt stat sau organism (organisme) internaţional(e) în limitele principiilor şi normelor internaţionale unanim recunoscute" [19, p. 14].

Autorul I. Creangă acreditează ideea că suveranitatea naţională constă în dreptul poporului de a hotărî necondiţionat privind interesele sale şi de a le promova şi realiza în mod nestingherit. Suveranitatea naţională înseamnă puterea absolută şi perpetuă a poporului, puterea politică, în sensul de o putere aparţinând poporului, care îşi creează puterea de stat, al cărei deţinător suveran este [91, p. 15]. În aceeași ordine de idei, cercetătorii Gh. Costachi şi G. Pogoneţ supunând analizei sintagma „suveranitatea poporului", subliniază: „în general, se consideră că suveranitatea aparţine poporului, care o deleagă spre exercitare organelor supreme ale puterii de stat pe întreg teritoriul statului. Cu toate acestea, titular al suveranităţii rămâne a fi în continuare poporul. Astfel, deţinătorilor puterii de stat, guvernanţilor, li se încredinţează, prin sufragiu, nu suveranitatea, care este un atribut inalienabil al poporului, ci exerciţiul acestei" [88, p. 7].

Printre problemele mai puţin studiate, dar foarte importante din perspectiva ştiinţei politice se numără, fără îndoială, puterea locală, care constituie nivelul de bază al puterii publice în cadrul societăţilor democratice contemporane. Analizând conţinutul materialelor publicate în revistele de specialitate din Republica Moldova în problemele vizând ştiinţele politice, juridice, administrative și sociologice, am constatat că cercetarea fenomenului „putere locală" nu a constituit o preocupare

a cercetătorilor şi practicienilor din respectivele domenii. Problemele privind natura, esenţa, funcţiile şi conţinutul puterii care se realizează în cadrul colectivităţilor teritoriale locale nu au constituit obiectul unor ample investigații științifice, autorii au fost preocupaţi mai mult de studierea diverselor aspecte ale reformei şi a activităţii administraţiei publice locale. Vom preciza punctual că termenul ce se referă la acest nivel al puterii publice este folosit cu un conţinut divers în construcţiile terminologice, precum „putere locală", „putere municipală", „puterea colectivităţii locale", „putere reprezentativă locală", „putere executivă locală", „puterea autorităţilor publice locale". Dincolo de pluralitatea semantică a sintagmei și modul în care este percepută și analizată, puterea locală reprezintă un factor cu semnificație deosebită pentru dezvoltarea armonioasă a colectivităților locale şi afirmarea democrației locale în Republica Moldova.

Ca tendinţă generală, după cum am specificat, puterea publică este redusă doar la una dintre formele sale – cea statală, considerându-se că aceasta ar fi principalul criteriu al statului, care îl face să se deosebească de alte fenomene sociale. Abordarea îşi trage rădăcinile din operele lui K. Marx şi F. Engels, scrise într-o perioadă când societatea nu era suficient de structurată, comparativ cu situaţia actuală caracterizată de existența unui număr foarte mare de colectivităţi teritoriale: 193 de state membre ale ONU, peste 400 de subiecți ai federațiilor, circa 200 de autonomii, sute de mii colectivități teritoriale locale [553, p. 74]. Precizăm lapidar că frecvente referiri la conceptul „putere publică" se regăsesc și în lucrările dedicate studierii proprietăţilor esenţiale ale autonomiei locale, însă se dovedesc a fi sumare analizele interdependenţei puterii publice cu colectivităţile teritoriale, iar fără aceste interconexiuni este complicat de a elucida esenţa fenomenului.

În anii puterii sovietice puterea locală nu era recunoscută, sovietele fiind tratate ca elemente ale sistemului administraţiei statale. Cu toate că situaţia la etapa contemporană s-a schimbat, mai ales după semnarea şi intrarea în vigoare a *Cartei europene a autonomiei locale*, abordările din perioada sovietică se resimt totuși în Republica Moldova, manifestându-se prin menţinerea unui sistem administrativ centralizat şi a sistemului organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică [390, p. 40].

În limitele teritoriale ale Republicii Moldova se exercită puterea statală, exceptând raioanele din stânga Nistrului. În acelaşi timp, colectivităţile teritoriale locale dețin propria putere, care este realizată fie prin mecanismele democraţiei directe, fie de către autorităţile lor reprezentative. Sursa puterii statale a fost stabilită de Constituţie foarte clar: poporul. Dar care este sursa puterii colectivităţilor locale? Această problemă nu a suscitat interesul cercetătorilor, iar problemele cu privire la puterea publică a colectivităţilor teritoriale locale nu au constituit obiect al investigaţiilor ştiinţifice. Dintre puținii autorii autohtoni care au tratat şi problema definirii sintagmei „putere locală" s-au remarcat V. Popa şi I. Creangă, în special.

Profesorul V. Popa definește puterea locală ca pe o „formă specifică de putere publică, ansamblu de relaţii care exprimă autoritatea organelor de administrare publică locală prin capacitatea relativă şi variabilă de a participa, într-un sens larg, la traducerea voinţei generale, iar într-un sens restrâns, al voinţei colectivităţii respective, asigurând realizarea lor prin mijloace specifice organizării administraţiei publice locale, în conformitate cu constituţia şi legile statului, şi care nu poate substitui puterea de stat". Legătura strânsă existentă între puterea statală şi puterea locală, în viziunea lui V. Popa, pornește de la suveranitate, dreptul poporului de a-și decide singur soarta și se termină cu „dreptul aceluiaşi popor, organizat în colectivităţi teritoriale, de a-şi administra de sine stătător problemele de interes local, participând, astfel, împreună cu autorităţile centrale de administrare publică, la realizarea suveranităţii (puterii politice)". În acest sens, consideră autorul, puterea locală poate fi acceptată ca o formă specifică de putere publică [255, p. 33; 256, p. 410-411].

Cercetătorul I. Creangă pornind de la prevederile constituţionale, menţiona că autorităţile publice locale sunt parte componentă a puterii executive, deoarece Constituţia (cu referinţă la capitolul VIII - „Administraţia publică") „nu separă structural administraţia publică centrală de administraţia publică locală și, prin urmare administraţia publică constituie un sistem unic în cadrul statului". Astfel, consideră autorul, „puterea locală este acea care emană din lege şi este plasată în cadrul puterii executive" [92, p. 206].

În legislaţia Republicii Moldova utilizarea sintagmei „colectivitate locală" fie a fost evitată, fie a fost explicată sumar. În *Legea nr. 123-XV din 18.03.03* [197], legiuitorul, explicând conceptul de autonomie locală, recurge la sintagma „colectivitate locală", dar nici în articolul 1, în care sunt explicate noţiunile de bază şi nici în textul Legii nu se conține explicaţia acestei sintagme. În *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* „colectivitatea locală" este definită ca „totalitate a locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială" [199]. Este de notat că în literatura de specialitate din Republica Moldova, în general, sintagma „colectivitate locală" este definită ca „totalitate a cetăţenilor stabiliţi într-o unitate teritorial-administrativă" [287, p. 100].

Însă rezumarea la „totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială" este insuficientă, colectivităţile locale caracterizându-se prin elemente constitutive definitorii, care permit afirmarea identităţii lor. Populaţia este un element al colectivităţii locale, foarte important, dar nu unicul. În afară de populaţia locală, identitatea unei colectivităţi locale este definită şi de următoarele elemente: numele, teritoriul administrativ, autoritatea publică a autorităţilor eligibile, statutul şi însemnele distinctive ale colectivităţilor locale. Aceste elemente imprimă individualitate şi fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivităţi similare.

Vom nota că în literatura de specialitate s-au cristalizat două viziuni distincte privind

definirea sintagmei „colectivitate locală”. În prima accepțiune, colectivităţile locale reprezintă dezmembrăminte ale statului, creaţiile sale pentru scopuri administrative, ca simple circumscripţii teritoriale, ridicate la rangul de persoane juridice şi investite cu anumite drepturi de către puterea centrală. În a doua accepţiune, colectivităţile locale sunt tratate ca fiind societăţi naturale, concomitente sau anterioare statului, acestea se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai degrabă, decât le-a atribuit [216, p. 40].

Termenul „colectivitate” desemnează un grup de oameni care duc o viață colectivă, trăiesc și muncesc în comun. În opinia autorilor C. Manda și C. C. Manda termenul este sinonim cu cel de comunitate umană sau de comunitate [216, p. 13]. În acest context, ținem să precizăm că tratăm noțiunea „comunitate locală” ca pe o totalitate de locuitori care duc o viață colectivă în cadrul unui anumit spațiu teritorial. „Colectivitatea locală” este o noțiune mai amplă, alcătuită din mai multe elemente definitorii, la care ne vom referi în subcapitolul următor.

Profesorul E. Balan definește colectivitatea locală prin unitatea cumulativă a trei elemente: populație, teritoriu, putere administrativă [367, p. 265], formulă care este întâlnită frecvent. Din perspectivă juridică, o organizaţie poate fi numită colectivitate locală dacă întrunește cumulativ trei condiţii esenţiale: personalitatea juridică, afacerile proprii şi puterea de decizie [128, p. 193-199]. În opinia cercetătoarei D. Alexandru, o colectivitate locală există atunci când corespunde, în mod cumulativ, următoarelor criterii: teritorial, administrativ, politic şi juridic [7, p. 130]. Autoarea I. Melehina consideră că trăsăturile unei colectivităţii locale pot fi prezentate ca pe o totalitate a următoarelor caracteristici distinctive: a) conexiunea colectivităţilor locale cu arealul teritorial de trai al populaţiei, fapt determinant în procesul de autoadministrare; b) calitatea de membru al colectivităţii locale, fundamentată pe comunitatea de interese care caracterizează comunitatea locală ca fiind o entitate socială; c) autoadministrarea colectivităţii locale, care constituie terenul apariţiei relaţiilor de putere; d) capacitatea colectivităţii locale de a-şi crea propriile structuri administrative; e) funcţionarea în baza formelor colective de activitate în soluţionarea problemelor vitale pentru colectivitate; f) ordonarea relaţiilor sociale în cadrul colectivităţii în baza normelor legale sau sociale, fapt care le permite de a fi subiecţi de drept şi le oferă posibilitatea de a se angaja în raporturi juridice; g) condiţionarea activităţii colectivităţilor locale nu numai de acţiunile individuale, dar şi de factorii unificatori, a statornicirii intereselor, legăturilor şi formelor practicii sociale; h) primatul colectivităţilor locale în raport cu formaţiunile create artificial de stat, asigurându-se legătura dialectică dintre societatea civilă şi stat; i) Conştientizarea apartenenţei şi identificarea afectivă a locuitorilor cu colectivitatea locală [525, p. 16-17].

Având în vedere dimensiunea teritorială a puteri publice, se cer anumite precizări referitor la noțiunea „teritoriu”. Viziunile existente, chiar dacă uneori contradictorii, reflectă, cu certitudine,

preocuparea permanentă a cercetătorilor de a fundamenta realitățile sociale privind dimensiunea teritorială a vieții sociale. În eforturile de a elucida noţiunea „teritoriu”, cercetătorii operează cu categorii care, în cele mai frecvente cazuri, îşi au originile în dreptul constituţional. Distinsul profesor T. Drăganu susține că teritorialitatea, elementul teritorial, este caracteristic oricărei forme de stat sau de organizare politică. Orice stat poate fi definit într-un spaţiu geografic determinat, limitat de frontiere precise, cuprinzând solul, subsolul, apele şi coloana aeriană de deasupra solului şi a apelor, asupra căruia statul îşi exercita suveranitatea [115, p. 192]. În orice formă s-ar prezenta, afirmă juristul D. Ciobanu, din punct de vedere geografic, politic sau naţional, orice stat trebuie să aibă un teritoriu [53, p. 114].

Teritoriul ca element al statului, din perspectiva științelor juridice, este examinat în lucrările cercetătorilor B. Negru, A. Negru [229] și O. Paierele [241]. Constatăm că mai mare deschidere pentru folosirea sintagmei „organizarea teritorială a puterii publice” revine cercetătorilor din domeniul dreptului administrativ. Profesorul D. Apostol-Tofan, în ordinea de idei expusă, afirmă că într-o concepţie mai nouă, motivarea structurii teritoriale a administraţiei publice o constituie colectivitatea de cetăţeni pentru care acţionează, ale căror interese le gestionează respectiva autoritate a administraţiei publice [18, p. 96]. Notăm că și profesorul G. Vrabie folosește noţiunea „repartizare teritorială a puterii” [358, p. 153-161].

În știința politică statul este definit din perspectiva relațiilor politice corelate cu teritoriul. Astfel, statul, în viziunea profesorului J. Karpinski, reprezintă forma supremă de organizare politică pe un teritoriu dat [174, p. 9]. Cercetătorul D. Dolenko subliniază că organizarea teritorială a statului reprezintă forma politică de organizare teritorială a societăţii care presupune distribuirea autorităţilor puterii pe întreg teritoriul statului şi caracterul legăturilor dintre ele [509, p. 59]. Teritoriul, remarca profesorul M. Platon, constituie un cadru natural şi geografic al structurii de stat, cât şi pentru organizarea administrativ-teritorială [252, p. 34].

Așadar, cu toate că sintagma „putere locală” este folosită frecvent atât în spaţiul public, cât şi în mediul oficial,dar și în literatura de specialitate, în anumită măsură,, fenomenul puterii locale, în general și a organizării sale teritoriale, în particular, a fost analizat de cercetătorii autohtoni doar tangenţial. Putem afirma că s-a creat o discrepanţă între frecvenţa folosirii sintagmei în spaţiul public, pe de o parte, iar pe de alta, conceptualizarea şi elucidarea sintagmei din punct de vedere ştiinţific. Acest vid continuă, fenomenul puterii locale şi a organizării sale teritoriale nu a devenit încă obiectul unor investigaţii ştiinţifice profunde.

1.2. Discursul descentralizării și organizării administrativ-teritoriale elucidat în literatura de specialitate

În anii ’90 ai secolului XX, imaginea politică generală a țărilor din Europa Centrală și de Est a fost marcată de schimbări în structurile administrative ale statelor, revendicându-se necesitatea transferului puterii autorităților statale către nivelurile regionale. Noile idealuri democratice, dar și identificarea unor modele ce ar asigura mutațiile din câmpul puteri publice, a suscitat deopotrivă interesul practicienilor, al oamenilor politici și cercetătorilor din diverse domenii. Opinia publică, după cum menționa academicianul A. Zub, „a prins a conștientiza, sub biciul nevoii, carențele centralismului statal, adoptat în secolul trecut după modelul francez și ajustat balcanic în procesul unei modernizări mereu contrazise de circumstanțe” [362, p. 27].

Fenomenul transferului de putere, numit generic descentralizare, este un proces complex, ale cărui dimensiuni și condiții prealabile nu sunt în exclusivitate politice, juridice și administrative, dar, de asemenea, economice, sociale și culturale. Mai mult decât atât, nu există nici un model unic de guvernare descentralizată, care poate fi prescris tuturor țărilor și care ar fi aplicabil în toate circumstanțele. Abordări pragmatice a procesului de descentralizare sunt, într-o oarecare măsură, specifice fiecărei țări și depind în mare măsură de timp și de context [430, p. 23].

Analizând literatura de specialitate care abordează fenomenul descentralizării, am ajuns la concluzia că noţiunea „descentralizare” este una complexă după structură şi conţinut, include un spectru larg de idei ce se referă la organizarea structural-funcţională raţională a sistemului puterii publice şi la logica şi mecanismele de elaborare a politicilor publice. Este lesne de constatat că nu au fost elaborate definiţii „omogenizate” şi unanim acceptate a noţiunii „descentralizare”, existând zeci de definiţii și abordări ale noţiunii. În același timp, înțelegerea semnificațiilor și conţinuturilor noţiunii, modalitățile de realizare în practică a particularităţilor, a avantajelor, dezavantajelor şi a limitelor descentralizării sunt cruciale în implementarea unei reforme privind descentralizarea. Am reținut pentru realizarea obiectivelor lucrării studiile științifice relevante cu privire la fenomenul descentralizării, urmărind identificarea unui nucleu al acesteia și variațiile rezultate în funcție de viziunile și contextul în care au fost avansate. Finalitatea acestui exercițiu de analiză și sinteză este de a fundamenta științific formele posibile de descentralizare în acord cu realitățile politice, sociale și economice din Republica Moldova.

Cu un istoric datând din secolul al XIX-lea și o evoluție preponderent ascendentă [162, p. 42] discursul centrat pe abordarea descentralizării este marcat de abordări diferite rezultate în trei perioade distincte. Prima perioadă datează de la începutul anilor ’60 ai secolului XX, când accentul a fost pus, preponderent, pe abordarea administrativă a descentralizării și care avea în vizor administrarea treburilor publice la nivel local în etapa postcolonială. Pe parcursul perioadei au fost

abordate aspectele administrative ale descentralizării, cu preocupare deosebită pentru organizarea juridică a relațiilor centru-local și rolul autorităților locale sau a colectivităților locale în cadrul unui guvern gestionat la nivel central. A doua perioadă ține de începutul anilor ’80 ai secolului XX, când diferite agenții, organizații internaționale au chemat guvernele să ia în considerare strategiile de descentralizare atât pentru diminuarea sărăciei rurale și urbane, cât și necesitatea de a spori participarea colectivităților locale în procesul de dezvoltare a țării. Cea de-a treia perioadă, care cuprinde prezentul, începe în anii ’90 ai secolului XX, actorii acestei perioade s-au concentrat, în principal, pe aspectele politice ale descentralizării, încercând să înțeleagă dacă descentralizarea, sub orice formă sau tip de manifestare, poate stimula apariția unei bune guvernări, diminua conflictul etnic la nivel subnațional, promova practicile democratice, facilita creșterea societății civile, și de a amplifica privatizarea sarcinilor din sectorul public [384].

Deschiderea actuală pentru descentralizare, potrivit opiniei cercetătorului A. Schneider, a început în anii ’80 ai secolului XX. Economiile stagnante și birocrațiile centrale ineficiente i-au determinat pe cercetători să abordeze descentralizarea ca o soluție la problemele țărilor în curs de dezvoltare, iar diverse instituții au început a include componente de descentralizare în programele lor, existând și presiuni interne pentru descentralizare din partea politicienilor locali și actorilor societății civile, care au încercat să preia puterea de la administrațiile centrale, dar și din partea liderilor naționali care au văzut în descentralizare un mijloc de a obține sprijin din partea aliaților locali în demersul lor pentru democratizare. Din considerente diferite, sprijinul ideologic a venit și din dreapta, și din stânga scenei politice, ambele fiind determinate de dorința de a eficientiza actul de guvernare prin distribuirea diferențiată a puterii. În plus, liberalizarea comerțului, tratatele internaționale și condițiile impuse pentru a beneficia de împrumuturi au forțat guvernele centrale să aleagă sau să fie obligate să renunțe la rolurile tradiționale, cedând din competențele și funcțiile sale autorităților non-centrale [465, p. 34-35].

Analiza discursului pe marginea descentralizării în cele trei etape distincte denotă caracterul evolutiv al fenomenului și permite, în același timp, evidențierea unui nucleu problematic în jurul căruia s-a construit. Un prim element al nucleului vizează dihotomia centralizare/descentralizare: mai mulți cercetători s-au concentrat asupra elaborării unor criterii de identificare a modalității de organizare a puterii publice în statele contemporane și de a le atribui la una din cele două categorii: centralizate ori descentralizate. În viziunea unor autori, dihotomia centralizare/descentralizare este universală, fiind aplicabilă tuturor ţărilor [378, p. 19]; dihotomia centralizare/descentralizare este una care nu oferă posibilitatea de a studia fenomenul în diversitatea sa, mai ales a dimensiunilor sale economice și fiscale, potrivit altor supoziții; a treia viziune, promovată de savantul D. A. Rondinelli, tratează descentralizarea și centralizarea fără a le considera concepte diametral opuse

sau care se exclud reciproc [459, p. 491]; R. Prud'homme, de exemplu, susține că a trata lucrurile prin prisma dihotomiei centralizare/descentralizare este o abordare simplistă [454, p. 213].

Referindu-se la criteriile distinctive ale descentralizării, profesorul E.D. Tarangul menționa că deosebirea organelor descentralizate de organele centralizate trebuie căutată nu în originea prerogativelor, ci în modul de executare a acestor prerogative, menționând că singura caracteristică a descentralizării administrative este principiul autonomiei autorităţilor descentralizate [341, p. 225-226]. Profesorul P. Negulescu considera că expresiile de centralizare si descentralizare trebuie întrebuinţate numai când vorbim de organizarea administrativă a unui stat, adică în raporturile dintre puterea statală şi autorităţile administrative locale. În viziunea sa, raporturi politice sunt numai cele ce interesează unitatea unui grup de oameni care formează un tot întreg, având o viaţă socială autonomă. În cazul descentralizării nu trebuie să se înțeleagă că „subdiviziunile teritoriale ale statului" au o autonomie completă, ele nu au decât dreptul de a-si rezolva unele chestiuni de interes local. Prin centralizare, un stat nu poate fi înțeles politic decât fiind un stat unitar, iar printr-un stat descentralizat, politic nu este decât un stat federal. În același timp, menționa P. Negulescu, trebuie de recunoscut că un stat unitar poate fi descentralizat, iar într-un stat federal, serviciile fiecărui stat pot fi centralizate sau descentralizate. Cu alte cuvinte, nu există nici o legătură între unitatea statului și centralizare, între stat federativ si descentralizare [231, p. 131]. La rândul său, cercetătorul Cr. Iftene înaintează drept criteriu de departajare a sistemelor centralizate de cele descentralizate „gradul de dependență a administrației publice locale de administrația centrală" [163, p. 465]. Măsura în care un stat unitar este fie centralizat, fie descentralizat, potrivit opiniei autoarei L. R. Basta, depinde de două elemente esențiale ale modelului său instituțional: a) modul în care repartizarea competențelor între nivelurile centrale și locale a fost operaționalizată legal și b) faptul cum au fost repartizate responsabilitățile între autoritățile centrale importante (sistemul de putere) [370].

În planul dezvoltării, tentativele descentralizatoare s-au izbit mereu de argumentul „unităţii naţionale", centralismul statal a tins, în genere, la diminuarea specificului local, în ideea asigurării „unității naţiunii". Actualmente, centralizarea şi descentralizarea nu mai pot fi tratate ca realităţi absolute, ci ca nuanţe în cadrul unor „tipuri ideale" de expresie a puterii [361, p. 49]. Organizarea administrativă nu exprimă niciodată numai centralizare sau descentralizare, existând totdeauna un dozaj între una şi alta, diferenţa dintre o ţară şi alta constând în partea recunoscută descentralizării, fapt care determină originalitatea administraţiei din fiecare ţară. În toate cazurile însă, specifică profesorul I. Vida, raporturile dintre autorităţile centrale şi autorităţile teritoriale se caracterizează prin grade diferite de dependenţă faţă de centru, respectiv, fie centralizare (concentrare), fie prin desconcentrare, descentralizare administrativă, principii care domină organizarea administraţiei

publice [355, p. 16]. Încă în 1928 juristul Iu. Pascu a menționat că „întărirea administrației locale nu înseamnă deloc slăbirea administraţiei centrale, ci numai adaptarea problemelor de care ține întărirea administraţiei locale” [247, p. 9].

Alt element al nucleului paradigmei descentralizării vizează formele de descentralizare. Ceea ce este comun în definirea formelor de descentralizare este faptul că se recunoaște necesitatea unei definiții mai ample, care ar include o sferă mai largă decât preocupările privind aspectele legale.

Abordând fenomenul dintr-o perspectivă extinsă a guvernării, D. Rondinelli și colaboratorii săi [383, 459-463], autori ai celor mai citate lucrări în materie de descentralizare, au identificat cel puțin patru forme ale descentralizării: administrativă, politică, fiscală și economică [383, p. 6-7]. Fiecare formă este apoi divizată în câteva tipuri, abordarea mai explicită a tipurilor se găsește în descentralizarea administrativă: deconcentrare, delegare, devoluție și privatizare [463, p. 9-14].

În opinia cercetătorilor J. M. Cohen şi S. B. Peterson, formele de descentralizare includ: a) forme clasificate după originile istorice, b) descentralizarea teritorială şi funcţională, c) formele de descentralizare centrate pe probleme şi valori, d) forme axate pe furnizarea de servicii, e) forme care au la bază experienţa unui singur stat, f) forme care urmăresc realizarea unui scop [386, p. 16-19]. B. Dafflon și Th. Madiès acreditează ideea că cea mai avansată formă de descentralizare este devoluția, care se exprimă prin transferul competențelor și responsabilităților organismelor publice alese de circumscripțiile lor (descentralizarea „teritorială” în Franța). Responsabilitățile și resursele sunt transferate către puterile locale, care dispun de autonomie considerabilă de decizie cu privire la modul de utilizare a acestor resurse în zona lor de responsabilitate și într-o jurisdicție administrativă recunoscută într-un mod legal. Devoluția merge mână în mână cu descentralizarea politică atunci când puterile locale trebuie să justifice deciziile lor în fața adunărilor (consiliilor decizionale) alese. Efectul acestui fapt este de a favoriza democrația la nivel local [399, p. 8].

În spațiul de cercetare autohton, conceptul devoluției a fost studiat de cercetătorii V. Juc și L. Patlis, care susțin că „…în lexiconul oamenilor politici, dar şi al celor de ştiinţă din Republica Moldova, acest termen încă nu a intrat în uz şi practic se foloseşte foarte rar, doar de unii experţi în domeniul administraţiei publice locale pentru a descrie, în special, caracteristicile specifice ale regionalizării din Regatul Unit, situaţie care este, de altfel, atestată şi pe întreg spaţiul fostei URSS” [172, p. 100-101]. Devoluţia, conform aserțiunii cercetătorilor menționați, „presupune procesul de transmitere a puterii de la guvernul central către nivelul regional de autoritate sau unul ierarhic inferior”, marcând „limita maximă de descentralizare care poate fi atinsă de un stat unitar, fără a se transforma în federaţie” [172, p. 100].

Fiecare formă de descentralizare - politică, administrativă, fiscală şi economică (de piaţă) -

are caracteristici diferite, implicaţii politice şi condiţii pentru succes. Toţi aceşti factori trebuie să fie luaţi în considerare cu atenţie înainte de a decide dacă proiectele sau programele ar trebui să sprijine reorganizarea sistemelor financiare, administrative sau de livrare a serviciilor. În timp ce pot fi evidențiate diferite tipuri de descentralizare, este util de a reliefa multiplele lor dimensiuni şi e necesar de a corela aceste concepte, deoarece unele dintre ele se suprapun. Descentralizarea politică, administrativă, fiscală şi de piaţă pot apărea în variate forme și combinaţii în ţări diferite, în interiorul ţărilor şi chiar în cadrul sectoarelor. Definiţiile exacte sunt mai puţin importante, decât asigurarea unei abordări comprehensive [461].

Pornind de la premisa că există puțin consens cu privire la ceea ce înseamnă descentralizare și cum poate fi măsurată, A. Schneider a testat empiric definițiile referitor la descentralizare pentru șaizeci și opt de țări, rezultatele confirmând trei dimensiuni principale ale descentralizării: politică, administrativă și fiscală. Testul confirmă că cele trei dimensiuni principale ale procesului de descentralizare sunt în mod substanțial diferite, dar interdependente. Descentralizarea politică se referă la gradul în care guvernele centrale permit entităților nonguvernamentale centrale să-și asume funcțiile politice de guvernare, cum ar fi reprezentarea. Descentralizarea administrativă se referă la autonomia de care entitățile administrative noncentrale față de controlul centrului. În cele din urmă, descentralizarea fiscală se referă la cât de mult guvernele centrale cedau impactul fiscal entităților noncentrale [465, p. 32-34]. În această logică se includ formele de descentralizare care au fost definite de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, cum ar fi politică, administrativă și fiscală [481].

Analizând realocarea la nivelurile inferioare a autorității, T. G. Falleti observă că o mare parte este dobândită dintr-o taxonomie clară de descentralizare bazată pe tipul de autoritate descentralizată, astfel încât pot fi distinse trei forme de descentralizare: administrativă, fiscală și politică [415, p. 329]. Aceste opinii sunt susținute și de J. G. Vargas-Hernández, doar că lărgește dimensiunea fiscală a descentralizării, considerând că în această formă sunt implicate și aspecte ce țin de dezvoltarea economică, numind-o descentralizare economică [484, p. 73-75].

Subliniem că unii autori scriu despre două abordări ale descentralizării, iar alții - despre două tipuri de descentralizare. L.R. Basta, de exemplu, consideră că există două abordări separate, dar strâns legate mutual, care acoperă problema descentralizării: a) procese interguvernamentale, adică descentralizarea guvernării între nivelurile de guvernare de la federal/central către stat/local, și b) dereglementare - descentralizarea de la guverne la piață, cvasi-piață, organizații neguvernamentale (soldul din sectorul public este comparat cu alocarea resurselor în economia de piață) [370]. Iar cercetătorii B. Dafflon și Th. Madiès menționează despre două tipuri de descentralizare: „de sus în jos” și „de jos în sus”. Primul tip de descentralizare („de sus în jos”), de obicei, este pus în

aplicare în sisteme unitare de guvernare în care guvernul central își păstrează întotdeauna un control final al puterilor locale. Acest proces de descentralizare presupune transferul de putere și responsabilități atribuite anterior guvernului central către entitățile specializate („descentralizarea funcțională” în Franța, entitățile respective fiind unități publice a căror competență este stabilită prin actul constitutiv) sau entităților ale căror acțiuni sunt plasate în cadrul unei circumscripții teritoriale („descentralizarea teritorială”). Rar întâlnit în practică, al doilea tip de descentralizare („de jos în sus”), se referă la guvernele federale, în care se acordă prioritate preferințelor locale, guvernele locale având o autonomie substanțială. În astfel de cazuri, guvernele locale transferă unele funcții la un nivel mai superior de guvernare (în contextul principiului subsidiarității) [399, p. 6-7].

O temă intens dezbătută în mediul academic dar și în structurile politice și decizionale este cea a distribuirii responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii publice. Referitor la atribuțiile ce le revin autorităților publice locale din statele lumii contemporane, K. Davey susține că anumite responsabilități sunt omogene, caracteristice tuturor, iar altele comportă caracter variabil [404]. Din prima grupă, adică a responsabilităților „omogene”, fac parte următoarele: a) planificare fizică şi controlul dezvoltării, b) controlul sănătăţii publice, c) parcuri, spaţii deschise şi cimitire, d) facilităţile de recreare, e) transportul public, f) serviciile sociale (exclusiv beneficii financiare), g) aprovizionarea cu apă şi canalizarea. Însă în cazul altor atribuții majore, diviziunea dintre administraţia centrală şi administrația locală, dintre sectorul public şi sectorul privat variază semnificativ de la o țară la alta, referindu-se la responsabilități cu caracter variabil: a) educaţia, b) protecţia sănătăţii, c) prestaţii sociale, d) drumurile, e) serviciile agricole şi veterinare, f) protecţie antiincendiară, g) ordinea publică, h) utilităţile publice, i) acordarea locuinţelor sociale, j) funcţii de reglementare.

Referindu-se la serviciile publice care pot fi furnizate mai eficient la nivel local, autoarea Mih. Preda numește învățământul preuniversitar, asistența socială, alimentarea cu apă și infrastructura rutieră. Acestea sunt câteva dintre serviciile publice în care autoritățile administrației publice locale sunt cel mai bine poziționate pentru a lua decizii privind alocarea resurselor, adaptate nevoilor specifice fiecărei comunități locale [273, p. 535]. Cercetătorii A. L. Găitănaru și A. Nicula pronunțându-se pe marginea atribuțiilor care ar putea să fie acordate colectivităţilor locale, pun accentul pe cele cu conținut economico-financiar: participarea la capitalul societăţilor cu finanţare regională (aport în capital sau în fonduri proprii ale întreprinderii), participarea în mod voluntar la finanţarea investiţiilor de interes general, participarea la societăţile mixte locale, amenajarea turistică, acţiunile economice în domeniul formării profesionale, gestiunea porturilor şi canalelor fluviale [128, p. 197]. Referitor la interesul general se impune o precizare. Potrivit

opiniei politologului italian D. Fisichella este nevoie de o mare precauție la utilizarea noțiunii „interes general”, deoarece, în context istoric, a fost folosită deseori pentru a justifica abuzurile comise [123, p. 60].

În general, problemele existente în materie de delimitare a responsabilităților între nivelurile puterii publice sunt următoarele: a) mărirea volumului de cheltuieli necesare pentru a îndeplini sarcinile atribuite şi care nu au fost acoperite cu veniturile respective, b) atribuirea unor atribuţii suplimentare prin acte normative sectoriale, c) descrierea neclară, incoerentă în legislaţia sectorială a atribuțiilor autorităţilor puterii publice locale privind soluţionarea problemelor respective, d) atribuirea competenţelor similare după conţinutul său autorităţilor puterii publice locale de diferit nivel, e) necorespunderea sarcinilor atribuite autorităţilor puterii publice locale naturii şi destinaţiei autoadministrării locale, f) extinderea volumului de sarcini atribuite autorităţilor puterii publice locale care nu pot fi calificate ca probleme de importanţă locală, g) sporirea volumului atribuţiilor delegate de către puterea statală autorităţilor puterii publice locale [128, p. 197].

În mod firesc, studiul problematicii descentralizării a intrat în câmpul cercetărilor din spațiul românesc. Se atestă un interes constant pentru descentralizare, mai ales în perioadele de accentuare a tendințelor centralizatoare ale statului. La începutul sec. XX, profesorul P. Negulescu trata descentralizarea ca fiind „dreptul acordat autorităţilor locale sau speciale de a rezolva interesele de ordin local sau special” [231, p. 135]. E. D. Tarangul câteva decenii mai târziu menționa că „potrivit cu doctrina tradiţională, descentralizarea administrativă consistă în aceea că unor autorităţi administrative li se acordă oarecare independenţă faţă de autorităţile centrale sau locale ale statului [341, p. 221]. În opinia sa, descentralizarea „este un mod de organizare administrativă în care serviciile publice cu caracter regional, local sau special sunt girate de către autoritățile administrative autonome, adică de autoritățile care sunt în afară de ierarhia autorităților statului” [342, p. 48]. Profesorul T. Drăganu, a definit descentralizarea ca pe „un sistem în care guvernul dirijează numai serviciile publice cu caracter general, în timp ce serviciile publice locale sau speciale se exercită de organe alese de populația circumscripțiilor respective” [114, p. 270].

Profesorul A. Iorgovan a elucidat problemele date din perspectiva dreptului administrativ, pornind de la necesitatea elaborării unor principii contemporane de organizare a administraţiei publice locale. Doctrina administrativă, afirmă A. Iorgovan, când se referă la modul de organizare a administraţiei teritoriale, administraţia locală în sensul larg al termenului, vizează trei principii fundamentale: a) principiul centralizării, b) principiul deconcentrării, c) principiul descentralizării. Prin intermediul acestor principii încercându-se rezolvarea celor două tendinţe care se manifestă în guvernarea şi administrarea unei ţări: tendinţa la unitate şi tendinţa la diversitate [168, p. 450].

Diverse aspecte ale descentralizării puterii publice din Republica Moldova sunt analizate în

literatura de specialitate [93, 109, 172, 263, 452, 475], în publicațiile și evaluările organizațiilor neguvernamentale [108], dar și în mass media. Printre cercetătorii autohtoni care au cercetat fenomenul din perspectiva științei politice s-au făcut remarcați cercetătorii V. Juc și L. Patlis, care consideră că descentralizarea trebuie privită ca un proces complex, ce include în sine probleme precum capacitatea structurilor administraţiei publice centrale de a transmite, iar structurilor locale – de a prelua şi de a gestiona eficient competenţele de conducere, determinarea volumului de competenţe care trebuie transmis; mecanismul de transfer al puterii legale; mecanismul de interacţiune a centrului cu periferia, problemele de reformare [172, p. 101].

Profesorul V. Popa elucidând importanța descentralizării administrative pentru edificarea unui sistem eficient al administrației publice, o compara cu o fundație pe care se ţine sistemul de administraţie publică locală şi din aceste considerente, menționează cercetătorul, este suficient ca fundamentul sau pilonul care ţine întreaga construcţie să nu fie destul de trainic şi sistemul se va demola sau nu va fi bun de a-l utiliza la necesităţile pentru care a fost constituit. Descentralizarea corectă şi eficientă, a specificat V. Popa, este esenţială în procesul reformei administraţiei publice locale, deoarece presupune o delimitare clară a atribuţiilor şi surselor de venit ale autorităţilor centrale şi locale după anumite reguli, astfel încât autonomia locală să fie garantată şi autorităţile locale să poată gestiona independent problemele de interes local şi resursele materiale şi financiare pe care le au la dispoziţie. Ceea ce nu s-a reuşit a realiza în rezultatul reformelor din anii 1994, 1998 şi 2003, în viziunea sa, a fost, anume, descentralizarea corectă a serviciilor publice [109, p. 16].

Vom sublinia lapidar că la definirea conceptului și nuanțarea semnificațiilor fenomenului descentralizării au contribuit și organismele suprastatale. Astfel, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare preferă să folosească termenul „guvernare descentralizată”, pornind de la premisele că descentralizarea cuprinde mai mult decât sectorul public, serviciul public sau reforma administrativă, aceasta implicând rolurile și relațiile tuturor actorilor sociali, indiferent cărui sector aparţin: celui guvernamental, privat sau societăţii civile. Design-ul programelor de descentralizare trebuie să țină cont de acest lucru, fiind motivul pentru care PNUD preferă utilizarea termenului „guvernare descentralizată”, celui de „descentralizare” [406, p. 3]. Potrivit evaluărilor PNUD, descentralizarea poate fi abordată din mai multe perspective: a) ca o tendinţă, b) ca un proces, c) ca un contrapunct la globalizare, d) ca un mixaj a patru dimensiuni (colectiv/exterior – forme şi proceduri instituţionale/legale; colectiv/interior – cultura societală, latentă; individual/exterior – comportamentul exterior observabil al indivizilor în diferite instituţii societale; individual/interior – mentalităţi, valori, construcţii mentale, emoţii ale indivizilor din instituţiile societale), e) ca fiind o abordare sistemică şi holistică, f) descentralizare limitată şi descentralizare exhaustivă și g)

descentralizare şi managementul de la nivel local al programelor de dezvoltare [406, p. 11-14].

Banca Mondială consideră că descentralizarea furnizării serviciilor se bazează pe un concept simplu şi anume acela al alocării resurselor acolo unde este nevoie de ele [487].

Comisia Europeană pornește de la premisa că „descentralizarea are în mod inerent un aspect de natură politică", iar „sprijinul acordat în favoarea descentralizării de către partenerii din cadrul procesului de dezvoltare ar trebui avut în vedere numai în contextele în care există voința politică de a inița și susține descentralizarea sau în care au fost deja puse în aplicare reforme în materie de descentralizare". Descentralizarea, potrivit estimărilor Comisiei Europene, „implică transferul unui set de competențe și puteri politice, inclusiv colectarea veniturilor, responsabilitățile vizând furnizarea de servicii și resurse financiare, umane și administrative de la nivelurile superioare ale sistemului politic către autoritățile publice de la un nivel inferior" [58].

Comitetul Regiunilor percepe descentralizarea drept sumă a tuturor măsurilor luate la nivel politic pentru a consolida rolul autorităților locale în procesul de luare a deciziilor la nivel național și european pentru a realiza un transfer al atribuțiilor de la nivelul administrației centrale către instituții aflate la nivel local și regional [22, p. 40].

Menționăm, în mod special, aportul Curții Constituţionale a Republicii Moldova la definirea noțiunii „descentralizare", care este tratată într-o strânsă legătură cu noțiunea „autonomia locală". Astfel, în decizia sa din 6 noiembrie 1995 Curtea Constituţională a stabilit expres că „autonomia autorităţilor publice locale constă în dreptul unităţilor administrativ-teritoriale de a-şi satisface interesele proprii fără amestecul autorităţilor centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem, care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială - raioane, oraşe (municipii), sate (comune), având caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuţiile care rezultă. Autorităţile acestei persoane de drept public, descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităţilor centrale, ele fiind independente de acestea". Autorităţile puterii locale nu pot fi numite sau destituite de către autoritățile statale, urmând să fie alese sau revocate de locuitorii colectivităților locale. În acest sens, alegerile alcătuiesc criteriul descentralizării, fiind fundamentat pe liberul exerciţiu al drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor la nivel local, considerat de Curtea Constituţională un aspect esenţial al statului bazat pe drept. Descentralizarea, în viziunea Curții, este asigurată de cetăţeni prin participarea lor activă la treburile publice locale, la alegerea şi revocarea, în caz de necesitate, a reprezentanţilor care constituie autorităţile puterii publice locale, precum şi la controlul deciziilor acestora [140].

Analiza diverselor concepte, abordări și viziuni asupra fenomenului descentralizării denotă expres existența unei confuzii conceptuale în tratarea descentralizării. Cercetătorii fenomenului au

încercat sa fie atenți referitor la modul în care este definită descentralizarea și contextele sociale în care o studiază, dar cu toate acestea, lupta cu diversitatea tipurilor și gradelor de descentralizare a produs o incertitudine conceptuală. Cercetătorii au multiplicat conceptualizările cu privire la descentralizare, au asociat concepte variate cu sensuri diferite, le-au îmbinat cu valoare normativă pozitivă, le-au omogenizat cu alte concepte și i-au ignorat pluridimensionalitatea. Astfel, analiza literaturii voluminoase privind tematica descentralizării denotă că aceasta a fost abordată printr-o varietate de tradiții intelectuale, diferențele disciplinare și chiar deosebirile lingvistice având drept consecință marea diversitate în aplicarea conceptului [465, p. 34].

Soluția fezabilă pentru depășirea confuziilor conceptuale privind descentralizarea ar putea fi diferențierea între dimensiunile descentralizării, concentrarea pe cercetarea cauzelor și condițiilor, particularităților și efectelor pentru fiecare dimensiune. Altfel spus, metodologia de investigație a fenomenului trebuie însoțită de realizarea unui „portret cultural" al acestuia. În manieră sintetică, multiplele dimensiuni ale descentralizării, puse în evidență de cercetătorii fenomenului, se rezumă la următoarele:

a) *Descentralizarea - transfer de putere / autoritate / responsabilități*. Cu toate că există un dezacord cu privire la sensul descentralizării, majoritatea ar fi de acord că transferul de putere și resurse către guvernele naționale nu este decentralizare. În același timp, toți împărtășesc ipoteza că descentralizarea include transferul de putere și resurse de la guvernul central [465, p. 33]. D. Rondinelli si colaboratorii săi definesc descentralizarea ca un transfer de responsabilitate sau de planificare, gestionare, atragere și alocare a resurselor din partea guvernului central și agențiile sale către: a) unitățile din teritoriu ale ministerelor guvernamentale centrale sau agenții, b) unitățile subordonate sau nivelurilor de guvernare, c) autorităților publice semiautonome sau corporațiilor, d) autorităților extinse regionale sau funcționale, sau e) organizațiilor private non-guvernamentale sau voluntare [460, p. 2; 463, p.13]. Constatăm că o bună parte din lucrările științifice cu privire la descentralizare s-au concentrat asupra descentralizării ca un transfer al puterii de la autoritățile statale către alte entități regionale sau locale [275, p. 33; 357, p.565; 430, p.23; 484, p.67].

b) *Descentralizarea - transfer a puterii de decizie*. Într-un sens mai îngust, descentralizarea se reduce la transferul puterii de decizie de la autorităţile puterii statale către autoritățile puterii publice subnaționale. Logica descentralizării constă în teritorializarea politicilor publice. Diferitele niveluri de putere publică în sistemele democratice contribuie la echilibrarea intereselor potrivit exigențelor unei societăți pluraliste cu centre de putere și de influență, care impune ca o condiție prealabilă descentralizarea deciziilor politice, autoritățile puterii locale exercitând controlul asupra politicilor publice locale [484, p. 67, 77-78].

c) *Descentralizarea - transfer de atribuţii*. Unii autori supun examinării descentralizarea în

termeni distributivi. Astfel, J. C. Ribot regăsește în descentralizare „orice act prin care guvernul central a cedat în mod formal atribuții către actori și instituții la niveluri ierarhic inferioare într-o ierarhie politico-administrativă şi teritorială” [458, p. 8]. În aceeași linie conceptuală se înscrie și C. Chiriac, care consideră că în sensul cel mai larg, descentralizarea înseamnă transferarea unor atribuţii de la nivel central la nivel regional sau local, fie prin transferul de la nivelul central către unităţile administrative, fie prin detaşarea unor servicii publice de sub autoritatea centrală sau cea locală şi acordarea personalităţii juridice în îndeplinirea atribuţiilor. Sistemul descentralizării înlocuieşte puterea ierarhică, care este specifică centralizării, cu puterea distribuită [51, p. 14].

d) *Descentralizarea - metodă de distribuire a puterii între nivelurile puterii publice*. N. Dantonel-Cor tratează descentralizarea ca pe o metodă de delimitare a puterii într-un stat unitar. Aceasta este necesară întrucât asigură apropierea deciziei de cetăţean și favorizează democraţia locală [403, p. 13]. Iar pentru K.M. Bakke, descentralizarea înseamnă distribuirea puterii între nivelurile de guvernare în care unitățile de nivel inferior, cum ar fi regiunile, exercită o anumită formă de autoguvernare. Statele decentralizate întrunesc de obicei trei niveluri de guvernare: nivel național, regional și local [366, p. 11]. G. Vrabie menționează că „descentralizarea nu constituie un scop în sine, ci un mijloc care facilitează apropierea „nivelului” la care se ia decizia de cel ce urmează a suporta consecințele ei. Acest principiu de organizare etatică permite, dacă nu rămâne în exclusivitate doar de domeniul normativității, realizarea cerințelor altor principii care constituie valori fundamentale ale societății, precum principiul echității, al asigurării libertății și egalității cetățenilor. Descentralizarea apare, astfel, ca un proces complementar democrației” [359, p. 32].

e) *Descentralizarea - proces de reformare a statului*. T. G. Falleti percepe descentralizarea ca pe un proces de reformare a statului care include un set de politici publice prin care se transferă responsabilităţile, resursele ori autoritatea de la nivelul administrativ superior la cel inferior, în contextul unui anumit tip de stat. Această abordare prezintă patru restricții importante. În primul rând, descentralizarea este concepută ca proces de reforme a politicilor publice și nu ca descriere a stării de a fi a sistemelor politice sau fiscale la un anumit moment concret. În al doilea rând, beneficiarii responsabilităților, resurselor, sau a autorității transferate sunt nivelurile inferioare de guvernare. Reformele, cum ar fi privatizarea sau dereglementarea, care vizează actori non-statali, nu sunt incluse în această definiție. În al treilea rând, pentru că descentralizarea este un proces de reformă a statului, o tranziție la un alt tip de stat implică în mod necesar începerea unei noi secvențe de descentralizare. Conținutul politicilor de descentralizare și interacțiunea acestora cu sistemele politice și economice sunt determinate de tipul de stat care urmăresc să fie reformat [415, p. 328-329]. Definită în maniera dată, politica de descentralizare nu include transmiterea unor competenţe sau resurse subiecţilor nestatali, nu presupune privatizarea.

Ch. Haldenwang lărgește aria de aplicare a proceselor de descentralizare, optând în favoarea unui concept „larg” de descentralizare, incluzând privatizarea întreprinderilor de stat și serviciilor publice. Includerea privatizării în conceptul de descentralizare este explicată în maniera următoare: aparatul de stat cedează anumite competențe prin privatizare, care, de obicei, are drept consecință sporirea numărului actorilor implicați în procesele de adoptare a deciziilor. Transferul deciziilor sistemului puterii publice la sistemul economic provoacă schimbări ale sistemului instituțional al statului, fapt care se încadrează într-un anumit model de modernizare. Statul, în mai multe cazuri, păstrează un grad ridicat de control asupra alocării resurselor și de stabilire a prețurilor sau tarifelor companiilor privatizate, astfel încât există, cel puțin parțial, conexiuni între actorii implicați în procesul de privatizare. Anume în acest fel privatizarea întreprinderilor și a serviciilor publice este o modalitate de descentralizare a reglementării de stat [424, p. 63]. În opoziție față de abordarea dată, I. Ponkin subliniază că noţiunea „descentralizare” înseamnă redistribuirea responsabilităţilor, atribuţiilor şi a resurselor doar în interiorul sistemului autorităţilor puterii publice, fără a implica organizaţii din sectorul privat, cât şi între autorităţile puterii publice şi organizaţiile autonome din sectorul privat. Această redistribuire poate fi însoţită de transferul resurselor necesare, dar și fără acest transfer. Potrivit opiniei sale, descentralizarea trebuie abordată în trei aspecte: a) ca principiu de organizare şi funcţionare a puterii publice, b) ca o metodă de administrare a treburilor publice şi c) ca proces [536 p. 64].

f) *Descentralizarea - proces de sporire a responsabilităților autorităților locale*. A. D. Selee propune o abordare oarecum diferită a definirii descentralizării, una care nu se bazează exclusiv pe conceptul de transferuri de la guvernul național autorităților locale, ci, mai degrabă, subliniază sporirea funcțiilor, competenței și a resurselor administraţiilor locale față de guvernul național. În conformitate cu această viziune, descentralizarea este „extinderea puterii autorităților locale asupra funcțiilor, competenței, resurselor și a autonomiei decizionale a acestora în raport cu guvernul național” [467, p. 12]. Acest lucru schimbă în mod esențial poziția guvernului central, pentru că şi alte niveluri de guvernare pot să fie implicate în descentralizare. Astfel descentralizarea poate fi realizată și prin consolidarea autorităților locale față de administrația centrală. Astfel, încercările autorităților locale de a dezvolta propria bază de impozitare sau de a-și asuma noi funcții, crescând importanța lor relativă față de guvernul central, poate fi o descentralizare profundă, fără a necesita transferuri din partea guvernului național. Mai mult decât atât, în unele cazuri, de fapt, reformele de descentralizare implică transferul de resurse de la niveluri intermediare de administrare către autoritățile locale mai degrabă decât între guvernele centrale și autoritățile locale [467, p. 11-12].

Abordarea dată reprezintă mai bine tipurile de descentralizare, care sunt incluse în cele mai multe lucrări ştiinţifice și în dezbaterile politice pe acest subiect important. Lucrările ce vizează

descentralizarea apărute în ultima perioadă, practic, includ forme de descentralizare, care nu sunt neapărat transferuri de la guvernul central. Tipurile de descentralizare, care nu implică transferuri directe, includ măsuri de clarificare a cadrului juridic și a responsabilităților autorităților locale pentru a spori puterile lor fiscale, capacitățile și responsabilitățile acestora [436, 458].

Privită din perspectiva consolidării autorităților puterii locale prin transferul de putere și de resurse de la guvernul central, descentralizarea nu ar trebui să fie tratată ca o relație câștigător-perdant sau ca o relație unilaterală. Consolidarea autorităților puterii locale nu ar trebui percepută ca deteriorarea capacității statului. Cel mai important lucru ce trebuie amintit este faptul că scopul descentralizării nu este de a consolida puterile locale sau de a conserva puterea statală. Practic, în mod exclusiv, scopul descentralizării este de a asigura cele mai bune servicii publice pentru cetățeni, servicii care sunt mai aproape de beneficiari, mai ușor de realizat și mai puțin costisitoare [483]. În contrast cu cele relatate, pornind de la supoziția că cele mai frecvente abordări ale descentralizării în literatura de specialitate s-au concentrat asupra instituțiilor „care au primit putere sau resurse", A. Schneider propune măsurarea dimensiunilor descentralizării în funcție de gradul în care puterea și resursele sale sunt îndepărtate de administrațiile centrale, deoarece toate formele de descentralizare, indiferent de beneficiar, implica transferul puterii și a resurselor de la guvernul central [465, p. 36].

g) *Descentralizarea – regim juridic opus centralizării*. În unele publicații descentralizarea a fost analizată ca fiind opoziția centralizării [398, 409, 429]. O astfel de abordare este frecventă și în spațiul românesc: P. Negulescu scotea în evidență avantajele descentralizării în contrast cu centralizarea. Raționamentele ilustrului profesor sunt: „a) descentralizarea dă posibilitate ca interesele pur locale sa se dezvolte în mod natural, adică conform moravurilor localnicilor şi în măsura trebuinţelor lor; b) descentralizarea face să se nască spiritul de iniţiativă individuală, iar centralizarea transformă cetăţenii în administraţi incapabili de orice viaţă politică sau după cum zice A. de Tocqueville, centralizarea întreţine în corpul social o somnolenţă administrativă, ea face să se nască spiritul de clientelă, de protecţiune, acesta fiind inamic al oricărei idei de independenţă; c) centralizarea face să nască funcţionarismul: într-un sistem centralizat puterea centrală are nenumăraţi agenţi în toate unghiurile ţării. Administraţii aşteaptă totul de la aceşti funcţionari, acţiunea statului se întinde din ce în ce mai mult în toate sferele de activitate; d) descentralizarea face ca să se nască la cetăţeni spiritul de libertate şi interesul pentru binele obştesc, într-un stat centralizat cetăţenii, deşi îşi aleg singuri guvernul, fiindcă şeful statului dispune de o autoritate considerabilă, întinzându-se la toate manifestaţiunile vieţii publice, se poate zice că libertatea într-un asemenea stat aproape nu există sau, în orice caz, există foarte puţin, manifestându-se numai în zilele de alegeri şi atunci influenţa guvernului e covârşitoare; e) ca consecinţă a unei asemenea

stări de lucruri, într-un stat centralizat, vedem mai totdeauna dezvoltându-se militarismul" [231, p. 135]. Ideea expusă este preluată și de autorii contemporani, printre care Cr. Dumitrescu și H. Sărăcăcianu, care tratează descentralizarea drept un regim juridic opus centralizării „în care rezolvarea problemelor locale nu se face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral sau desemnați de aceștia". Într-un astfel de regim juridic autoritățile locale nu mai sunt subordonate celor centrale, iar actele lor nu mai pot fi anulate de acestea din urmă, ci de către autorități din sfera altei puteri – a puterii judecătorești, ori în cadrul unui sistem jurisdicțional special constituit [117, p. 9].

h) *Descentralizarea – metodă de a furniza servicii publice mai eficiente***.** Unii autori tratează descentralizarea ca pe o metodă de a furniza servicii publice mai eficiente, în corespundere cu cerințele și preferințele beneficiarilor direcți ai acestor servicii [483].

i) *Descentralizarea – metodă de guvernare*. Profesorul L.R. Basta tratează descentralizarea ca pe un concept specific de organizare statală și ca metodă de guvernare, incluzând problemele majore ale descentralizării economice și fiscale, dat fiind că aceste aspecte sunt înțelese ca descentralizare *stricto sensu* [370].

Abordările noțiunii „descentralizare" prezentate supra scot în evidență diverse aspecte ale acestei noțiuni complexe, în funcție de preocupările de cercetare și de domeniile științifice în care activează autorii lor. În general, literatura de specialitate tratează descentralizarea ca pe un fenomen pozitiv, fiind aduse un număr mare de argumente cu privire la avantajele descentralizării. Majoritatea autorilor agreează supoziția că descentralizarea asigură sporirea calității şi a eficienţei sistemului puterii publice facilitând, în acelaşi timp, participarea în procesul de elaborare, adoptare şi realizare a deciziilor cu caracter politic, economic şi social. P. Negulescu la începutul secolului XX aducea o serie de argumente privind importanța descentralizării pentru dezvoltarea statului: „dă posibilitate ca interesele pur locale sa se dezvolte în mod natural, în conformitate cu moravurile localnicilor şi în măsura necesităților lor", „face să se nască spiritul de iniţiativă individuală, … spiritul de libertate şi interesul pentru binele obştesc" [231, p. 135].

Pe măsura diversificării abordărilor și conceptelor cu privire la formele și la modalitățile de descentralizare au devenit diferite și argumentele susținătorilor acestora. În trena ipotezelor privind descentralizarea s-a susținut deseori că descentralizarea ajută la accelerarea dezvoltării economice, creșterea responsabilității politice și poate spori participarea publică la guvernare; contribuie la depășirea blocajele create de birocrațiile ierarhice; ajută oficialii locali și sectorul privat să reducă procedurile complexe și contribuie la adoptarea și aplicarea mai rapidă a deciziilor; contribuie la creșterea resurselor financiare ale administrațiilor locale și asigură flexibilitatea necesară pentru a răspunde în mod eficient la necesitățile și cerințele locale.

Departe de a fi exhaustivă, prezentarea studiilor în domeniul descentralizării a permis conturarea nucleului dur al paradigmei descentralizării: dihotomia centralizare/descentralizare, formele descentralizării și distribuirea responsabilităților. Concluzia care se poate desprinde este că variatele modalități prin care puterea statală încearcă să-și îndeplinească misiunea față de societate sunt circumscrise fie modelului centralizat, fie modelului descentralizat de acțiune, experimentând cu aceste modele, condiții economice și sociale, dar mai cu seamă cele politice, dictând preeminența unui sau altui. Contrar aserțiunilor care găsesc în descentralizare doar opusul centralizării, considerăm că fenomenul este mai degrabă unul complementar: a înzestra cu putere proprie alte autorități decât cele ale puterii statale, înseamnă recunoașterea faptului că acestea pot aduce plusvaloare în realizarea sarcinilor administrative fără a le exonera pe cele dintâi de sarcinile executive, adică sarcinile care implică o aplicare imparțială a legilor statului și nu permit diferențieri sau libertăți de acțiune la nivel local. În această logică și din perspectiva organizării teritoriale a puterii publice *descentralizarea este un fenomen politico-administrativ care constă în (re)distribuirea atribuțiilor între nivelurile puterii publice*. În logica definiției propuse, delimitarea și realizarea atribuțiilor între nivelurile puterii publice reprezintă deliberat modalitatea concretă de manifestare a descentralizării. În funcție de volumul și amploarea atribuțiilor repartizate între nivelurile de putere publică depinde și gradul de descentralizare. Scopul final al unei astfel de distribuiri a responsabilităților este posibilitatea de a adopta deciziile optime la nivel național, regional și local în toate domeniile vitale pentru colectivitățile teritoriale respective. Într-o astfel de abordare, descentralizarea este un sistem care include anumite elemente, iar acestea, în mod consecvent, sunt aplicate în sistemul puterii publice. Astfel, descentralizarea puterii publice se poate manifesta ca: a) principiu de organizare teritorială a puterii publice; b) metodă de realizare a puterii publice; c) proces de distribuire și realizare a competențelor între nivelurile de realizare a puterii publice; d) o formă de organizare a puterii publice; f) element al structurii organizatorice a puterii publice [72, p. 69].

Una din problemele care a suscitat atenția cercetătorilor din spațiul postsovietic este procesor reformator datorat tranziției de la sistemul socialist la economia de piaţă şi democraţie. Reforma continuă este o trăsătură esențială a vieții moderne [421, p. 38], iar complexitatea vieții moderne obligă constant la cunoașterea, la explicarea și la înțelegerea multiplelor semnificații pe care le comportă termenul „reformă”. Este bine cunoscut faptul că termenul are rădăcini adânci în politica îmbunătățirilor și implică nu numai o simplă schimbare, ci o schimbare avantajoasă, benefică, o mișcare deliberată de la starea (trecută) mai puțin dezirabilă la o stare (viitoare) mai mult dezirabilă [253, p. 28-29]. Aceasta este asumpția cea mai generală, îmbrățișată de foarte mulți autori. Spre exemplu, J.S. Quah defineşte reforma administrativă ca pe o „încercare deliberată de a schimba

structura şi procedurile birocraţiei publice (reorganizarea sau aspectul instituţional), atitudinea şi comportamentul birocraţiei publice implicate (aspectul atitudinal) în scopul de a promova eficienţa organizaţională şi a atinge obiectivele naţionale de dezvoltare" [455, p. 58]. O reformă, menționa A.O. Hirschman, constituie o schimbare în care „puterea grupurilor privilegiate este ținută în frâu, iar situația economică, precum și socială a grupurilor defavorizate este ameliorată" [217, p. 296].

Cr. Pollitt și G. Bouckaert, autorii unui volum de referință dedicat reformei managementului public, susțin că pentru a fi înțelese, reformele trebuie să fie calificate ca procese de dezbatere în care diferiți participanți pot veni cu diferite obiective, incluzând realizarea de scopuri simbolice și diferite cadre și standarde pentru identificarea și acceptarea dovezilor relevante [253, p. 30-31]. Cu certitudine, rolul cercetătorilor în aceste „procese de dezbatere" nu poate fi ignorat, o analiză critică a modului în care reforma a fost reflectată în dezbaterile științifice dovedindu-se în măsură să evidențieze răspunsul la cel puțin două întrebări: în ce măsură comunitatea științifică, în special din Republica Moldova, a fost preocupată și antrenată în procesele de dezbatere privind reforma? Care este suportul științific oferit de investigațiile științifice pentru elaborarea și implementarea reformelor și dacă acest suport științific a fost/este în măsură să determine mutații în câmpul puterii publice din perspectiva organizării eficiente a acesteia.

Precizăm că în sensul semantic al termenului „reformă" pot fi încadrate doar schimbările de anvergură, în cazul dat doar schimbările principiale în domeniul organizării teritoriale a puterii publice locale, a structurilor și autorităților publice locale, a proceselor de autoadministrare. Fiind abordată ca proces, o reformă va cuprinde, potrivit opiniei lui M. Jelawicki, un ciclu de şase etape: definirea obiectului, finalităţilor şi domeniului reformei; strângerea unui maximum de informaţii asupra domeniilor care trebuie reformate; analiza critică şi aprecierea situaţiei efective; elaborarea proiectelor de variante; alegerea variantei optime şi aplicarea urmată de observarea rezultatelor [16, p. 45]. Aceste activităţi se vor desfăşura doar după s-a decis în ce situaţii urmează a se recurge la o anumită strategie şi în ce situaţii sunt suficiente doar măsuri organizatorice.

Profesorii V. Cușnir și A. Stratan consideră că reforma organizării teritoriale a puterii publice urmează să se bazeze pe trei piloni: 1) furnizarea serviciilor publice de calitate, 2) promovarea dezvoltării social-economice în teritoriu, 3) extinderea participării în procesul decizional la nivel local [94]. O reformă, conform opiniilor lui Cr. Pollitt și G. Bouckaert, trebuie să cuprindă, în mod necesar, următoarele elemente: a) o realitate care trebuie reformată ca punct de plecare, b) o stare nouă care trebuie realizată ca ţintă şi de ajuns și c) mijloacele potrivite pentru această realizare [253, p. 79-80]. B.G. Peters susţine că există patru categorii de conținuturi de bază ale reformei administrative: bugetul, structurile, procedurile şi relaţiile între funcţionarii publici permanenţi și liderii politici [453, p. 673-676]. G.E. Caiden este de părere că reformele administrative care au

avut loc în lume pot să fie, în linii generale, categorisite în cinci tipuri: privatizare şi co-producţie, debirocratizare, reorganizare, eficientizarea managementului public şi optimizarea finanţelor [379, p. 655-664].

Sub anumite aspecte, afirmă D. Apostol, strategia şi teoria reformelor administrative prezintă un caracter universal, concluziile fiind valabile pentru toate ţările; alteori ele sunt particulare unor state sau grupuri de state care prezintă un cadru politic şi social-economic asemănător. Fiecare stat cunoscând experienţa pozitivă în materie a altor state, trebuie să selecteze ceea ce este în acord cu realităţile deja existente, care să conducă la rezultate favorabile; ar fi greşit să se adopte nedistinct modele străine care nu-şi găsesc justificare în raport cu realităţile proprii [16, p. 44-45].

Notăm că în cele aproape trei decenii de existență a statului suveran și independent Republica Moldova, reforma organizării teritoriale a puterii locale a menținut constant atenția cercetătorilor, experților și analiștilor politici, investigațiilor științifice și reflecțiilor analitice fiind supuse diferite aspecte ale fenomenului. Contextul general al transformărilor social-politice, dimensiunile schimbării şi modernizării prin reforme au fost analizate în publicațiile profesorilor Gh. Rusnac, V. Saca, P. Varzari. [309-311, 314, 315] Problemele vizând organizarea teritoriului în procesul de instituţionalizare şi evoluţie a Republicii Moldovei și-au găsit elucidare în elaborările lui A. Sîmboteanu [324, p. 5-22]. Aspecte metodologice de soluţionare a problemelor teritoriale de către administraţia publica locala au fost relevate de către autorii Sv. Gorobievschi [130, p. 12-25], V. Prohnitchi și M. Rotaru care consideră că reorganizarea administrativă a teritoriului reprezintă un element substanțial al descentralizării de succes [243, p. 41-48; 306, p. 55-59], dar care, în opinia noastră, întârzie nepermis de mult în Republica Moldova. Reorganizarea teritorial-administrativă din perspectiva conceptelor științifice contemporane a fost studiată și de profesorul E. Balan [367, p. 261-267], iar contextul general de desfășurare a reformelor în sistemul administrației publice și diverse aspecte din acest domeniu au fost analizate în lucrările lui A. Sîmbotenu [321-327], V. Moşneaga, S. Palihovici, R. Tanasă [224, 244], N. Berghe [373] și Sv. Pavelco [248].

V. Saca și C. Moisei supunând cercetării influența structurii administrativ-teritoriale asupra consolidării capacităților administrațiilor publice locale, ajung la concluzia că practic „nu există un model unic, general acceptat pentru organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” și propun identificarea propriului model de organizare teritorial-administrativă și descentralizare, ținând cont de experiența internațional [313, p. 44-52], viziune pe care o împărtășim. Perspectivele modernizării administrației publice din Republica Moldova potrivit prevederilor *Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020* au fost relevate de către doctorul A. Sîmboteanu, reforma fiind percepută ca un angajament în implementare a prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană [322, p. 21-27]. Realizarea prevederilor Acordului de Asociere

cu Uniunea Europeană vizând administraţia publică, în viziunea profesorului A. Sîmboteanu, ar trebui să aibă ca finalitate ajustarea sistemului administrativ din Republica Moldova la Spaţiul Administrativ European [326, p. 16-29]. Vom sublinia în sensul reliefat de aserțiuni că impactul implementării prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană asupra administraţiei publice din Republica Moldova a fost cercetat de către O. Graur [131, p. 98-105], iar I. Popovici a studiat fundamentele teoretico-practice ale procesului de evaluare a reformei administraţiei publice [264, p. 82-86].

Depolitizarea, delimitarea clară a competenţelor şi a funcţiilor, asigurarea cu toate resursele necesare şi cu un corp de funcţionari cu înaltă calificare şi bine motivaţi, în viziunea T. Șaptefrați, sunt principalele provocări pentru administraţia locală în contextul punerii în aplicare a reformei administraţiei publice, reforma administrativ-teritorială fiind condiţia necesară pentru înregistrarea rezultatelor reformei administraţiei publice locale [340, p. 5-9]. Unele avantaje şi dezavantaje ale reformei administrativ-teritoriale în contextul descentralizării au constituit obiectul studiilor care au fost realizate de către T. Castrașan [49, p. 14-18] și V. Tăbîrţă [343, p. 47-56]. V. Moșneaga și V. Tăbîrță au analizat modalitățile influenței intereselor și a grupurilor politice asupra reformei administrativ-teritoriale [443]. Pornind de la premisa că reforma administrativ-teritorială comportă cea mai semnificativă schimbare într-o societate, S. Palihovici a accentuat importanța reformei administrativ-teritoriale în contextul general al reformei administrației publice [244, p. 19-23]. E. Raicu pledează, de asemenea, în favoarea reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova, aducând mai multe argumente, printre care modificarea Constituției la capitolul respectiv [288, p. 73-81]. Impactul reformei administrativ-teritoriale asupra corpului de funcţionari din administraţia publică locală a fost elucidat de N. Saitarlî [316, p. 112-116]. Cuantificarea consecințelor reformei administrativ-teritoriale a fost realizată de A. Stratan, [334, p. 88-91], iar în coautorat cu V. Cușnir au fost elucidate mai multe aspecte ce țin de subiectul menționat [94].

Profesorul V. Balmuș stăruie asupra necesității implicării comunității științifice în procesul de elaborare a strategiilor de reformă. În pofida prevederilor actelor normative și bunelor practici europene, comunitatea științifică din Republica Moldova nu este antrenată în procesul de elaborare a documentelor de politici, actelor legislative și normative ale Guvernului, administrației publice centrale și locale, inclusiv celor consacrate reformei administrației publice. Fără includerea în grupurile de lucru a reprezentanților comunității științifice, prin ignorarea totală a investigațiilor și expertizelor științifice, limitarea doar la consultarea publică și la avizarea proiectelor nu poate fi asigurată calitatea reglementării și a documentelor de politici, consideră autorul [24, p. 86-89].

Reforma din 1998 și contrareforma din 2003, de asemenea au suscitat atenția cercetătorilor, fiind analizate mai multe aspecte. V. Popa subliniază că *Legea privind organizarea administrativ-*

teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998, în linii generale, practic conținea toate elementele indispensabile în vederea implementării autonomiei locale, efectuându-se delimitarea strictă de competențe între diferite niveluri de autorități publice [259, p. 9]. A. Sîmboteanu a notat faptul că în rezultatul reformei teritorial-administrative din anii 1998-1999, sistemul administrativ moldovenesc „a fost racordat structural și funcțional mai aproape de rigorile europene, dar și de sistemul tradițional autohton" [327]. În cadrul noilor dimensiuni teritoriale, afirmă A. Sîmboteanu, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze noi mecanisme de administrare, fiind puse în aplicare pârghiile deconcentrării administrative prin instituţia Prefectului şi serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate, precum şi priorităţile descentralizării şi ale autonomiei locale, fiind o încercare de „ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene şi creare a condiţiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova" [324, p. 18-19].

Cercetătorul I. Creangă din contra, a exprimat opinia că la adoptarea *Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998* nu s-a ţinut cont de tradiţiile istorice ale localităţilor, de legăturile de rudenie şi obiceiurile populaţiei, nu s-a consultat opinia populaţiei, efectuându-se practic o asociere forţată. Situația respectivă denotă că autoritățile au efectuat o analiza incompletă a legăturilor şi tradiţiilor fiecărei comunităţi, nu au depus efort pentru a elucida importanţa socială, politică şi economică a reformei [92, p. 203].

Referindu-se la rezultatele concrete ale recreării raioanelor în rezultatul contrareformei din 2003, Ig. Munteanu, menționa că nu au fost create servicii noi şi nici nu a fost îmbunătăţită calitatea furnizorilor de servicii, ci a avut loc o apropiere simplistă a aparatului birocratic de comunităţile locale, reducându-l la o simplă reţea de transmisie a deciziilor adoptate la nivel central, evident, în contradicţie flagrantă cu realităţile europene [226, p. 54].

Concomitent cu majorarea numărului de „unități administrativ-teritoriale" de nivelul unu și doi s-au întreprins tentativele și acțiunile practice controversate de restabilire a verticalei puterii. Aceasta s-a întâmplat, potrivit evaluării lui A. Sîmboteanu, din cauza promovării de către forțele politice aflate atunci la guvernare a unei politici părtinitoare, ignorându-se principiul continuității și consecutivității proceselor inițiate anterior, acțiuni care au adus prejudicii serioase procesului de reformare a administrației publice [327]. După cum subliniază Sv. Pavelco, PCRM „s-a grăbit să-şi ia revanşa faţă de umilinţele îndurate în perioada în care se găsea în opoziţie, anunţând că va schimba din temelie ceea ce considerase că s-a legiferat în sistemul administraţiei publice fără concursul său" [248, p. 27]. Cu alte cuvinte, a avut loc reactivarea practicilor sovietice de instalare a secretarilor locali de partid în fruntea structurilor administrative locale. Nu în ultimul rând, s-a urmărit scopul propagandistic de discreditare a tot ce s-a realizat până la venirea PCRM la putere.

În ultimul deceniu de către experții autohtoni au fost publicate două studii care au abordat subiectul reorganizării structurii administrativ-teritoriale și care pot fi foarte utile la pregătirea și realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice [239; 166]. Autorii ambelor studii au exprimat opinia că sistemul care asigură cea mai bună soluție a problemelor ar putea fi edificat prin consolidarea obligatorie a colectivităților locale, însoțită de restructurarea celui de-al doilea nivel al administrației publice locale. Prin amalgamare numărul colectivităților locale se va reduce la 111 față de 916 existente [14, p. 13], atingând o populație medie de 23.800 locuitori (fără Chișinău și Bălți). Acest model necesită renunțarea la raioanele existente în prezent și încredințarea noilor autorități locale a unui număr esențial de servicii publice. Simulările economice bazate pe acest model de amalgamare arată o reducere cu 70-80% a costurilor administrative. Modelul respectiv presupune crearea a trei regiuni (Nord, Centru și Sud), având cel mai mare potențial pentru integrare regională, dezvoltare echilibrată, fezabilitate operațională, costuri administrative optime, birouri intermediare, beneficii și finanțare din partea UE: acest model îndeplinește cel mai bine criteriile UE pentru regiunile NUTS [166, p. 60]. Totodată, acest model, în optica autorilor, solicită din partea autorităţilor centrale voinţă şi fermitate politică ieșită din comun, abilităţi de comunicare publică excepţionale datorită faptului că reducerea considerabilă a colectivităților locale provoacă insatisfacţie socială şi tensiuni politice între diferite niveluri ale administrației publice. Autorii ambelor studii propun și variante alternative: modelul cu două niveluri, cooperarea intercomunală, descentralizarea asimetrică, amalgamarea voluntară și amalgamarea parțială, fiind prevăzute pentru colectivitățile locale care nu întrunesc cerințele legale de viabilitate.

Cât despre consolidarea colectivităților locale, este surprinzător faptul, dar efectele măsurilor de consolidare nu sunt bine și plenar cunoscute. În multe cazuri, consolidarea vizează, în principal, obținerea de economii de scară, însă dovezile empirice care stau la baza acestor estimări fiind slabe [363, p. 2-3]. În același timp, cercetătorii care au supus analizei literatura de specialitate referitor la amalgamările guvernamentale subnaționale, au ajuns la concluzia că majoritatea elaborărilor nu se dovedesc a fi altceva decât studii de caz, dat fiind că se face uz pe larg de statistici descriptive. Ei menționează că dovezile sunt eterogene, nefiind clar dacă amalgamările îmbunătățesc eficiența. Analizele econometrice comportă, de asemenea, rezultate mixte [419]. M. Allers și B. Geertsema studiind efectele consolidării asupra livrării serviciilor locale, au formulat trei concluzii principale: a) nu există dovezi solide despre efectul consolidării asupra cheltuielilor municipale. Nici o creștere, nici o scădere a cheltuielilor nu poate fi observată înainte sau după consolidare; b) nu au fost găsite dovezi elocvente că există, de fapt, economii de scară, ci numai pentru consolidarea unor jurisdicții mici sau jurisdicții cu preferințe omogene; c) nu au fost găsite dovezi care să susțină ipoteza că consolidările generează economii de scară, însă acestea sunt utilizate pentru a crește

nivelul serviciilor oferite și nu pentru a reduce cheltuielile. Aceste rezultate nu implică faptul că consolidarea administrației locale este întotdeauna inadecvată, dar ele sugerează că economiile de scară nu ar trebui să fie percepute ca ceva de la sine înțeles, că economiile bugetare pot fi evazive și că serviciile publice nu se îmbunătățesc neapărat prin consolidare [363, p. 29].

În ceea ce privește cercetarea empirică, ipoteza economiilor de scară și ipoteza Tiebout au făcut obiectul unei investigații extinse, examinând relația dintre mărimea populației și costurile și performanțele administrației locale. De exemplu, K. Dowding și colaboratorii evaluând peste 200 de studii, argumentează că entitățile mai mici sunt mai eficiente în condițiile în care dovezile prezentate nu sunt incontestabile. În majoritatea cercetărilor se constată că autoritățile locale mai mari sunt asociate cu cheltuieli mai mari pe cap de locuitor, în timp ce autoritățile locale mai mici, fragmentate, înregistrează, în general, niveluri mai scăzute de cheltuieli pe cap de locuitor. Există și un sprijin marginal pentru propunerea că satisfacția cetățenilor față de serviciile locale tinde să fie mai ridicată în cadrul autorităților locale mai mici. Cu toate acestea, rezultatele sunt mixte și există dificultăți în a face concluzii generale cu privire la beneficiile structurilor mai mari ori mai mici [411, p. 767-797].

Pornind de la supoziția că problema principală a structurilor fragmentate constă în lipsa furnizării unor servicii în colectivitățile locale mai mici, R. Hertzog argumentează că dezvoltarea cooperării intercomunale poate fi considerată o alternativă viabilă pentru fuziunile teritoriale ale unor comune mici [425, p. 285-308]. În Declaraţia finală a Conferinţei Internaţionale „Reforma de Descentralizare: de la strategie la acţiuni” care și-a ținut lucrările la Chișinău în noiembrie 2012, se menționa „necesitatea de a încuraja cooperarea intercomunitară în furnizarea de servicii publice locale ca soluţie fezabilă, eficientă pentru problema fragmentării excesive a administraţiei publice locale” [104]. Expertul V. Prohniţchi abordează cooperarea intercomunală ca pe un remediu pentru soluţionarea problemei fragmentării teritoriale în ţările unde se opune multă rezistenţă reformelor de fuzionare [283, p. 47]. Ca regulă generală, căutarea de soluții pentru consolidarea capacități administrative, a economiilor de scară și a sporirii eficienței serviciilor publice a condus la fuziuni ale autorităților locale, în timp ce promovarea democrației locale, legitimității și a reactivității autorităților publice a generat entități mai mici și sisteme administrative locale fragmentate.

Una dintre căile de diminuare a fragmentării teritoriale a Republicii Moldova ar putea fi amplificarea cooperării transfrontaliere. Mai multe aspecte privind colaborarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica Moldova în cadrul euroregiunilor sunt analizate de cercetătorii V. Blajko [39; 497-499], V. Moșneaga, [528], V. Saca și N. Dandiș [98; 312].

În încheiere, menționez că în condițiile Republicii Moldova termenul „reformă” este folosit oarecum neadecvat realității, deoarece presupune unele modificări a situației existente. Dacă ar fi

să definim în termeni realiști ceea ce ar trebui întreprins în condițiile Republicii Moldova și care s-ar încadra în noțiunea „reformă”, ar fi următorul: „transformarea radicală a organizării teritoriale a puterii publice locale potrivit cu necesitățile obiective ale societății democratice contemporane”. În contextul de idei reliefat aici, insistăm asupra termenului „transformare radicală”, deoarece, în Republica Moldova, în mare parte, practic a fost menținut mecanismul de distribuire a puterii publice caracteristic sistemelor centralizate.

1.3. Concluzii la capitolul 1

1. Analiza de conținut a lucrărilor științifice consacrate problemei funcționării puterii locale şi a organizării sale teritoriale a conturat o diversitate de abordări privind definirea dimensiunilor esențiale ale fenomenului. Situația poate fi explicată atât prin lipsa tradițiilor durabile în materie de autoadministrare locală, cât şi prin existenţa unei diversități largi de modele ale autonomiei locale în lumea contemporană care a contribuit la apariţia unui număr și mai mare de viziuni şi interpretări ale naturii şi sensului puterii locale, fapt care complică înţelegerea conţinutului, a locului şi rolului ei în sistemul puterii publice şi a suveranităţii poporului.

2. În literatura de specialitate din Europa de Vest problemelor privind aspectele teritoriale ale organizării puterii publice li se acordă mai puţină atenţie în comparaţie cu statele postsovietice. Problemele organizării teritoriale a puterii publice sunt examinate mai mult prin prisma dezvoltării locale și regionale, autorii fiind mai puţin preocupaţi de „decupajul administrativ”, de titulatura şi stabilirea hotarelor administrative ale colectivităţilor locale. În schimb, se acordă mai multă atenție calității administrării şi eficienţei serviciilor publice prestate. În statele europene problema privind dimensiunea teritorială a puterii publice practic nu este atât de actuală ca în ţările postsovietice, dat fiind că structurile teritoriale existente s-au consolidat de-a lungul secolelor.

3. Aparatul caregorial-ideatic cu care se operează în domeniul organizării teritoriale a puterii locale nu mai corespunde sensului și tendințelor contemporane în materie de democrație locală. Sintagma „organizarea teritorială a puterii publice” nu a căpătat o răspândire largă în activitatea practică, fiind preponderent întâlnită în literatura de specialitate, fără a exista un consens deplin asupra acesteia. Inexistența unei paradigme ştiinţifice privind organizarea teritorială a puterii publice cât și ambiguitatea interpretărilor decidenților politici s-au numărat printre cauzele eşecului implementării reformelor în materie de autoadministrare locală. Din aceste considerente, elucidarea fenomenului puterii locale și a organizării sale teritoriale este de o importantă vitală pentru edificarea democrației locale în Republica Moldova.

4. Carențele organizării teritoriale a puterii locale constituie un impediment substanțial în realizarea eficientă a sarcinilor autorităților publice locale. Rezolvarea problemelor existente

reclamă sistematizarea şi reevaluarea terminologiei utilizate, a tipologiei colectivităţilor locale, determinarea limitelor teritoriale optime de realizare a puterii locale, a practicii elaborării cadrului normativ, a studierii experienţei de reformare a organizării administraţiei publice locale.

5. Deși Republica Moldova a parcurs mai multe etape de reformare a organizării teritoriale a puterii locale, experienţa acumulată în rezultatul înfăptuirii reformelor administrativ-teritoriale din anii 1995 și 1999, dar și a contrareformei din 2003, nu a fost suficient prelucrată, sistematizată şi analizată la nivel teoretic. Cercetarea problemelor cu privire la organizarea teritorială a puterii publice a fost restrânsă la un cerc de aspecte care abordează doar organizarea politico-teritorială a statului, fapt care limitează posibilităţile analizei complexe a tuturor dimensiunilor configurării spaţiale a puterii publice. Analiza premiselor pentru exercițiile reformatoare din anii 1995, 1999 și 2003, precum şi a problemelor apărute în procesul implementării acestor reforme este necesară nu numai pentru înțelegerea reformei ca proces, rezultatul căruia poate fi rezolvarea problemelor cardinale ale colectivităților locale, dar şi în fundamentarea propunerilor, care ar permite depăşirea obstacolelor apărute în rezultatul realizării reformelor şi perfecţionarea permanentă a dimensiunii teritoriale a puterii locale.

7. În urma analizei de conținut a lucrărilor care au abordat, fie şi tangenţial, probleme privind organizarea teritorială a puterii publice, am constatat următoarele:

a) în prezent se atestă sporirea interesului faţă de această problemă, mai ales în contextul dezvoltării regionale şi consolidării puterii locale, desconcentrării şi descentralizării;

b) publicaţiile ştiinţifice nu oferă răspunsuri comprehensive la problemele existente şi la cele care pot apărea în materie de organizare teritorială a puterii publice;

c) experienţa acumulată în procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice locale nu a fost suficient sistematizată;

d) pentru funcţionarea eficientă a sistemului puterii publice este foarte important de a defini din punct de vedere ştiinţific aparatul categorial-ideatic cu care se operează în domeniul respectiv.

8. Pentru a depăşi situaţia existentă sunt necesare investigații științifice profunde care ar:

a) identifica şi soluţiona problemele teoretice existente în materie de organizare teritorială a puterii publice în general și a puterii locale, în special;

b) elucida influenţa dimensiunii teritoriale asupra funcționalității puterii locale;

c) generaliza experienţa acumulată în materie de reformă a organizării teritoriale a puterii publice locale, care ar include analiza problemelor existente şi anticiparea altor noi în procesul de realizare a reformei;

d) propune soluții de rezolvare a problemelor identificate.

2. CADRUL TEORETIC ȘI CONCEPTUAL PRIVIND ORGANIZAREA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE

Legitimitatea oricărui cadru teoretic de analiză este asigurată de faptul că reprezintă un set de concepte interdependente și principii utilizate pentru explicarea proceselor și fenomenelor, și de producerea de cunoaștere în zona obiectului studiat. Explicarea rolului puterii locale în sistemul puterii publice ar fi imposibilă în absența unui cadru teoretic bine articulat. Carențele sau mai bine zis, efectele unui cadru teoretic limitat la prezentarea și descrierea formal-juridică a puterii publice au fost elucidate în capitolul I al lucrării. Știința politică, la fel ca și orice știință a socialului, practic este condamnată să fie incompletă în oferirea unor răspunsuri exhaustive, dar este o „vină asumată" dată fiind complexitatea fenomenelor. Experiența metodologică limitată în cercetarea organizării teritoriale a puterii publice determină indispensabilitatea elaborării unui cadru teoretic care, prin conceptele interdependente invocate și stabilirea relațiilor dintre ele, ar oferi explicații concludente privind fenomenul puterii locale. Urmărind scopul declarat al cercetării, într-un mod prioritar va fi supus investigației contextul general privind exercitarea puterii publice în condițiile statului postsovietic, caracteristicile, formele și nivelurile ei de realizare. Pentru a elucida rolul puterii locale în sistemul puterii publice va fi cercetată natura şi statutul puterii locale, caracteristicile și funcțiile sale, iar esența fenomenului puterii locale nu poate fi înțeleasă fără studierea elementelor definitorii ale identităţii colectivităţilor locale, a dimensiunii sale politice. Deoarece eficiența activității puterii locale depinde, în mare măsură, de relațiile cu puterea statală ,vor fi investigate și modalitățile de interacțiune dintre cele două forme ale puterii publice.

Pentru a răspunde provocărilor de a extinde cadrul de analiză către unul interdisciplinar, transdisciplinar și pluridisciplinar, vor fi supuse investigațiilor științifice perspectivele teoretice privind dilemele dimensiunii teritoriale optime a puterii locale, principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale, premisele organizării eficiente a puterii publice în stat la nivel teritorial. Reperele conceptuale de cercetare a fenomenului sunt încadrate într-o paradigmă unitară privind organizarea teritorială a puterii publice.

2.1. Esența puterii locale în sistemul puterii publice

Traseul analizei valențelor puterii locale în sistemul puterii publice pornește de la clarificarea teoretică a conceptului „putere publică", formele şi nivelurile de realizare. Fundamentul teoretic al demonstrației îl constituie paradigma organizării teritoriale a puterii publice.

Expresie a necesității sociale, puterea s-a afirmat pe parcursul dezvoltării societăților umane ca mijloc de asigurare a ordinii sociale, de reglementare a întregului complex de relații existente în orice mediu social [302, p. 5], specificul fiindu-i imprimat de posibilitatea purtătorilor săi de a-

și impune voința altora, de a determina supunerea sau subordonarea altora, în scopul asigurării coeziunii și funcționalității diferitor structuri și organisme ale societății, coordonării activităților care se desfășoară în interiorul acestora" [133, p. 69-70]. Potrivit concepției colectivist-volitive, puterea prezintă un fenomen imanent oricărei comunități umane, a cărei membri fundamentează interese comune. Existența puterii, de rând cu interesele comune, interesele particulare și cele de grup, generează divergențe, iar acestea, uneori, complică relațiile în cadrul colectivității, prin care se asigură coexistența unității și a competitivității. Necesităţile colective generate de către societate formează un grup aparte de interese, numite interese sociale. Sintagma „interes social" se află în conexiune cu sintagma „interes public", însă interesul public, fiind asigurat de normele de drept şi recunoscut de stat, nu întotdeauna coincide cu interesul social. Având în vedere faptul că orice putere reprezintă realizarea volitivă a intereselor cuiva, pot fi diferențiate puterea publică şi puterea privată, realizând interesele publice şi interesele private, însă ambele fiind manifestări ale puterii sociale. Pentru a nu se destrăma comunitatea, conducerea bazată pe autoritate se combină sau se transformă în conducere bazată pe impunere și constrângere. Puterea publică, fiind o varietate a puterii sociale, în virtutea caracteristicilor sale esențiale, cum ar fi, în primul rând, supremaţia şi independenţa faţă de alte forme de realizare a puterii sociale, comportă un caracter universal și obligatoriu. Într-o măsură mai mare sau mai mică, în funcție de regimul politic, puterea publică se răsfrânge asupra tuturor sferelor activităţii umane. Puterii publice îi este caracteristică incluziunea: cuprinzând toate sferele activităţii umane, puterea publică include în sfera acţiunii sale totalitatea subiecţilor sociali. Trăsăturile menţionate explică principala predestinaţie a puterii publice, adică de a subordona unei voinţe unice toţi subiecţii sociali în scopul asigurării integrităţii şi stabilităţii comunităţii sociale [553, p. 73-74]. Obligativitatea respectivă este consolidată prin constrângere și realizată prin intermediul unui aparat specializat, adică prin sistemul instituţiilor puterii publice. Prin urmare, doar titularii puterii publice, în exclusivitate, pot emite dispoziţii cu caracter normativ în scopul reglementării unei sau altei sfere sociale. Puterea publică reprezintă, în acest sens de idei, un fenomen unitar, holistic, al cărui funcţii sunt îndreptate spre armonizarea interacţiunilor dintre oameni în realizarea scopurilor sociale comune.

Funcţiile puterii publice se exprimă în realizarea interesului public, consolidarea societăţii, administrarea afacerilor publice, protejarea sistemului de relaţii stabilite sociale, elaborarea actelor de caracter normativ, apărarea drepturilor şi libertăţilor omului, în timp ce principiile în baza cărora funcţionează puterea publică se rezumă, după cum urmează: legalităţii, responsabilităţii, unităţii puterii publice, autonomiei în exercitarea competenţelor, transparenţei, legitimităţii, respectării drepturilor omului [527, p. 13-14]. Abordările fenomenului şi a formelor sale de manifestare care și-au găsit, reliefate în literatura de specialitate, atribuie puterii publice următoarele proprietăţi:

- conform originii sale, puterea publică are caracter social și a apărut în rezultatul necesităţii obiective de a asigura vitalitatea colectivităţii în condiţiile în care indivizii exprimă interese private care nu totdeauna coincid cu cele comune.

- acţionează în scopul satisfacerii interesului public și reprezintă capacitatea colectivităţii (naţionale sau locale) de a acţiona şi a adopta decizii obligatorii, nemijlocit sau prin intermediul autorităţilor reprezentative.

- se manifestă în raport cu colectivitatea națională și colectivitățile teritoriale locale în mod diferit, sub diferite forme, competenţele subiecţilor puterii fiind restrânse de limitele teritoriale ale colectivităţilor respective. Cu toate că dispun de competenţe specifice, ambele forme de putere publică constituie un sistem unitar al puterii publice.

- are caracter sistemic, situație determinată de izvorul unic al puterii publice, atât al celei statale, cât al celei locale, precum şi de interesele lor fundamentale.

- îşi organizează activitatea în baza principiului teritorial, atât puterea statală, cât şi puterea locală activează în limitele unui teritoriu strict delimitat.

- are caracter legal, conform modului său de existenţă puterea publică fiind una formală, în sensul că necesită reglementarea juridică a formelor de constituire şi de activitate. Aceasta poate funcţiona numai dacă subiecţii care o exercită sunt legali constituiţi, nici o acţiune sau dispoziţie a puterii publice nu poate fi în afara câmpului legal.

- este instituţionalizată, atribuțiile fixate în sistemul legislativ, ca fapt în sine, încă nu reprezintă puterea publică dacă nu este creat, constituit, format sau ales un organ al acestei puteri care va exercita competenţa dată. Puterea publică se realizează prin activităţile organelor sale, în cadrul cărora acţionează funcţionarii publici cărora le sunt atribuite anumite funcţii.

- are caracter imperativ, dispoziţiile pe care le adoptă fiind executorii pentru toate persoanele, atât fizice, cât şi juridice, aflate în limitele ei teritoriale de funcţionare.

- îşi organizează activitatea în baza principiului transparenţei, realizarea prerogativelor puterii având loc în mod deschis, transparent, în interesul colectivităţii.

Unii autori prin putere publică înţeleg doar puterea statală, abordare care poate fi considerată ca fiind o reminiscență a perioadei sovietice, când noţiunea „public” a fost substituită cu noţiunea „stat”. Literatura marxistă şi legislaţia ţărilor socialiste nu agrea concepţia separaţiei puterilor în stat, atât puterii publice, cât și puterii statale nu li s-a recunoscut propria identitate, ambele fiind considerate identice cu puterea politică.

Instituționalizarea și aprofundarea proceselor de democratizare a determinat unele schimbări în relația stat-putere. În ţările democratice ale lumii contemporane de rând cu statul există şi alte colectivităţi teritoriale. Statul, prin legi, stabileşte sfera şi limitele de acţiune a acestor colectivităţi

teritoriale, atribuțiile autorităţilor deliberative și executive care le reprezintă. Teza, potrivit căreia, puterea publică este concentrată doar în instituţiile statului, nu mai corespunde realităţilor lumii contemporane [551, p. 84-85]. Problema puterii publice nu poate fi tratată doar în raport cu statul, ci trebuie elucidată dintr-o perspectivă mult mai largă, având în vedere existența în democrațiile contemporane a colectivităților teritoriale locale care beneficiază de dreptul la autoadministrare. Deși este foarte complicat de a trasa o linie rigidă între puterea statală și cea locală [491, p. 18], a nu recunoaște existența ultimei înseamnă a ignora caracterul holistic al puterii, dat fiind că practic nu există putere abstractă. Există unele sau altele forme reale de manifestare a puterii, forma puterii reprezintă modalitatea de existență, de exprimare și de organizare a conținuturilor ei, structura sa interioară. Forma puterii este determinată de conținutul său, dar și conținutul depinde de forma corespunzătoare. Fiecare formă a puterii nu reprezintă doar o anumită structură, dar și o anumită stare, nu numai o organizare spațială a elementelor puterii, dar și una temporală [505, p. 61].

Varietatea formelor de realizare a puterii publice trebuie determinată în corelare cu categoria „colectivitate teritorială publică", a cărei populație reprezintă subiectul volitiv nemijlocit al puterii publice. Astfel, din această perspectivă, o definiție a puterii publice care ar însuma particularităţile distincte, tipurile şi formele de manifestare ar fi: *puterea publică este o formă a puterii sociale, instituţionalizată legal, care reprezintă şi realizează interesele vitale ale colectivităţii teritoriale publice.*

Forme ale puterii publice prin care se realizează interesele vitale ale colectivității teritoriale publice sunt: a) suprastatală, b) statală, c) locală, d) corporativă.

A. Puterea publică suprastatală se află în proces de consolidare şi reprezintă o nouă realitate a vieţii social-politice. Această nouă realitate se consolidează sub influența unor procese ample de regionalizare şi globalizare. Principalii subiecţi, a căror activitate depășește hotarele statelor, sunt organizaţiile internaționale guvernamentale, organizaţiile internaționale nonguvernamentale şi corporaţiile transnaţionale. În majoritatea cazurilor impactul activităţii organizaţiilor enumerate trebuie determinat mai mult în termeni de influenţă, decât în termeni de putere. Deciziile organelor puterii suprastatale sunt obligatorii pentru state, ultimele îşi menţin suveranitatea [527, 14-15].

B. Puterea publică statală reprezintă, în esență, exprimarea voinţei statului, a organelor sale şi a funcţionarilor publici, iar după conţinutul său ține de îndeplinirea funcţiilor şi a competenţelor acestor subiecţi. Sintagma „putere statală" exclude ideea oricărei alte puteri superioare, unitatea puterii de stat este indisolubil legată de formele ei de manifestare şi de structura organizaţională internă. Limitele realizării posibilităţilor puterii statale în statul de drept sunt stabilite de lege.

În statele democratice actuale noţiunea de putere statală se raportează la realităţile existente și exprimă ideea că pentru un anumit teritoriu se instituie un sistem de organe care exercită funcțiile

legislative, executive şi judecătoreşti în condiţiile care exclud subordonarea sie faţă de o autoritate superioară. Puterea statală este forma superioară a puterii publice, deoarece: în primul rând, baza ei socială o constituie colectivitatea teritorială naţională; în al doilea rând, este tipul de putere publică care are caracter suveran; în al treilea rând, doar puterea statală poate reglementa toate problemele esenţiale ale societăţii; în al patrulea rând, doar aceasta atribuie competenţe celorlalte colectivităţi teritoriale şi stabileşte sfera de atribuţii pentru autorităţile lor [550, p. 9].

C. Puterea publică locală. Subliniem că în orice ţară există mai multe tipuri de colectivităţi teritoriale publice. În fiecare colectivitate teritorială se constituie propria putere publică, care este realizată nemijlocit de către populaţie sau de către organele sale reprezentative. Puterea apare din necesitatea de a face faţă unor probleme și provocări cu care se confruntă colectivitățile teritoriale respective, în timp ce natura acestei puteri, formele de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice şi juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite. Cea mai mare colectivitate teritorială publică este societatea cuprinsă în limitele teritoriale ale statului, iar cea mai viguroasă manifestare a puterii publice ține de puterea suverană a statului. Celelalte colectivităţi teritoriale publice fiind părţi ale colectivităţii teritoriale publice naţionale, sunt de caracter regional şi local, soluţionează probleme, deşi importante, dar de esenţă regională şi locală. Colectivităţilor teritoriale publice le aparţine o altă formă de putere publică, care are scopul de a asigura vitalitatea colectivităţii şi acţionează în limitele atribuţiilor stabilite de puterea statală. Puterea locală trebuie tratată ca o relaţie socială volitivă, a cărei apariţie a fost determinată de necesităţile administrării afacerilor publice în interesul populaţiei stabilite în limitele teritoriale concrete, ţinând cont de particularităţile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relaţii este populaţia locală, aceasta fiind reprezentată de propriile autorităţi publice reprezentative şi executive.

Atât autorităţile publice statale, cât şi cele locale sunt egale în faţa legii şi în egală măsură, reprezentanţi ai poporului, în limitele competenţei atribuite. În corespundere cu teoria sistemelor şi a sinergiei, puterile statală şi locală se află într-un sistem de legături şi relaţii, fiind componente ale unui sistem unic – sistemul puterii publice. Puterea locală fiind o parte componentă a puterii în societate, nu poate fi izolată de puterea statală care reprezintă societatea în ansamblu. În acest sens, puterea locală acţionează în cadrul unui sistem de relaţii de putere ca o parte componentă a întregului [493, p. 18]. Din aceste considerente nu putem insista asupra separării rigide a puterii locale de puterea statală. Totodată, fiecare formă a puterii publice are particularităţile sale distincte. Autorităţile puterii statale soluționează problemele de importanţă statală, autorităţile publice locale rezolvă problemele de interes local. „În timpul de faţă, notează V. Cirkin, puterea publică nu este apanajul exclusiv al statului, la diferite niveluri ale organizării teritoriale ale societăţii acţionează

„propria” putere publică, chemată să rezolve problemele vitale ale colectivităţi teritoriale locale în limitele competenţei stabilite de actele normative care exprimă interesele societăţii în ansamblu” [554, p. 10-12]. Pornind de la această afirmație, precizăm că puterea statului se exercită pe întregul teritoriu statal şi, evident, pe teritoriul fiecărei colectivităţi teritoriale publice, aceasta fiind puterea statală, nu a colectivităţii respective. Puterea publică a colectivităţii teritoriale realizată în limitele unei părţi din teritoriul statului, fiind alta decât cea statală, nu poate fi considerată puterea statului.

Formele organizaţionale ale puterii publice țin de manifestările de voinţă ale poporului atât în mod direct, cât şi indirect. Prin intermediul manifestării voinţei în mod indirect, în funcție de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea sau de statală, sau subnațională. Integritatea puterii publice ca fenomen social este asigurată de faptul că sursa prerogativelor de putere pe care le posedă este poporul, moment reflectat şi în următoarele prevederi constituţionale:

- voinţa poporului constituie baza puterii de stat şi se exprimă prin „alegeri libere care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat” (art. 38, alin.1);

- formarea autorităţilor publice locale se bazează pe principiul eligibilităţii, adică exprimarea voinţei populaţiei colectivităţii teritoriale locale. (art. 109, alin.1; art. 112, alin.1).

Sensul articolelor constituţionale consacrate administraţiei publice locale oferă posibilitatea de a examina puterea colectivităţilor locale ca pe o formă distinctă a puterii publice, adică o formă de realizare de către popor a puterii. Această afirmaţie se întemeiază pe prevederile constituţionale şi legale privind posibilitatea realizării autonomiei locale prin referendum, alegeri şi alte forme de exprimare direct a voinţei populare.

D. Puterea publică corporativă. Fundamentul teoretic al puterii corporative nu este de dată recentă ca să-l putem considera un efect al proceselor societale de ultimă oră. Explicațiile teoretice au fost avansate de E. Durkheim, preluând unele concepte și tipuri de analiză de la A. Comte și H. Spencer. Astfel, E. Durkheim formulează teoria principiului corporativ, argumentând ca la nivelul societății acționează nu numai faptele sociale, ci și alte tipuri de fenomene ale vieții comunitare, adică alte tipuri de fi (colective). E. Durkheim este convins că nici grupul politic și nici statul, nici grupul de rudenie și nici grupul militar nu sunt îndestulătoare pentru a asigura autoritatea regulii sociale. Corporațiile sau grupurile profesionale organizate răspund nevoii de asigurare a regulii sociale, devenind organe esențiale ale vieții publice [31, p. 99-100]. Formulat în condițiile stadiului incipient al capitalismului, ca replică la viziunea conflictualismului, principiul corporativ al lui E. Durkheim este reluat și dezvoltat ca principiu al responsabilității sociale. Definirea doctrinară s-a dovedit a fi convingătoare pentru a încadra organizațiile corporatiste în texte pozitive de lege. În Republica Moldova, legislaţia în vigoare evidenţiază forma corporativă a puterii publice ca fiind una independentă de alte forme ale puterii publice. Acest aspect este specificat clar în prevederile

Legii cu privire la asociaţiile obşteşti nr. 837 din 17.05.1996 (art. 9) [182]. Astfel, puterea publică corporativă funcţionează în propriile forme spaţiale, factorul teritorial fiind luat în considerare în activitatea subiecţilor puterii publice corporative, adică a asociaţiilor obşteşti şi a altor instituţii ale societăţii civile. De regulă, legea stabileşte necesitatea stabilirii limitelor spaţiale în cadrul cărora au putere juridică competenţele subiecţilor puterii publice corporative. De exemplu, art. 8, alin. 4 al *Legii sindicatelor nr. 1129 din 07.07.2000,* prevede expres că „sindicatele se pot asocia în centre sindicale ramurale sau interramurale teritoriale (la nivel de raion, de unitate teritorială autonomă, de municipiu și oraş)". Mai detaliat sunt reglementate relaţiile sociale cu privire la fundamentele spaţiale ale creării şi activităţii partidelor politice. *Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007* prevede în mod expres principiul teritorial de organizare a partidelor politice (art. 2). Deoarece organizaţiile obşteşti ale cetăţenilor şi alte forme instituţionale ale societăţii civile sunt libere să-şi aleagă obiectivele, formele şi metodele de activitate, acestea prin adoptarea statutelor stabilesc în mod independent structurile teritoriale ale activităţii lor [180].

Vom sublinia că fiecare formă de putere publică se manifestă la un anumit nivel, acestea fiind echivalente și la fel de importante. Nivelurile puterii publice impun o anumită modalitate de delimitare a responsabilităţii între autorităţile publice, fiecare nivel conține propria structură şi anumite probleme care ţin de competenţa sa. Însă fiind separate total unul faţă de altul, nivelurile de putere publică nu pot funcţiona, pe motivul că se află într-o permanentă interacţiune, chiar dacă fiecare întrunește particularităţile sale distinctive. Drept criteriu de clasificare a nivelurilor puterii publice poate fi criteriul teritorial-competenţional. Altfel spus, la baza stabilirii nivelurilor puterii publice sunt puse limitele teritoriale ale competenţei autorităților puterii publice, fiind stabilite următoarele niveluri: statal şi local (subnațional).

Demonstrând varietatea formelor de putere publică și manifestarea ei la diferite niveluri de organizare a colectivităților teritoriale, se cuvine să supunem dezbaterii o caracteristică esențială a puterii publice – suveranitatea, pentru a argumenta că recunoașterea și instituționalizarea puterii publice locale nu afectează principiul suveranității poporului. Or, identificarea unor soluţii viabile referitor la implementarea practică a dezideratului constituţional privind suveranitatea poporului în realitatea practică este una din problemele esenţiale ale societăţii moldovenești.

Afirmațiile-stereotip pătrund cu lejeritate în discursul politic şi în ştiinţele sociale, una dintre acestea fiind că „în statul democratic puterea aparţine poporului". Însă fiind supusă unei analize pe categorii de concepte (democrație, putere, popor) generează cel puțin trei întrebări: 1) „poporul-sursa puterii" şi „poporul deţine puterea" sunt afirmații echivalente? 2) poate poporul să deţină puterea? și 3) pot fi considerate referendumul şi alegerile libere manifestarea nemijlocită a puterii poporului?

În societatea democratică contemporană concepţia vizând suveranitatea poporului presupune că puterea oficială şi legitimă reprezintă un sistem complex, multifuncţional şi comportă caracter public. În statele democratice suveranitatea poporului se realizează la fiecare nivel de existenţă a colectivităţilor teritoriale prin sistemul puterii publice, motiv pentru care studierea mecanismelor de realizare a puterii publice trebuie de efectuat nu izolat, ci în complex.

În textul *Declarației cu privire la suveranitatea Republicii Sovietice Socialiste Moldova* din 23.06.1990 este stipulat expres că „izvorul şi purtătorul suveranităţii este poporul" [105], însă proclamarea suveranităţii poporului, vom sublinia, încă nu înseamnă realizarea de facto a puterii publice nemijlocit de popor. Alineatul 1 din art. 2 al Constituţiei Republicii Moldova stabileşte că „suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită în mod direct şi prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituţie". Sintagma „suveranitatea poporului" cu care se operează în Constituție întrunește un conţinut destul de larg, deoarece înseamnă, cu precădere, posibilitatea poporului de a administra afacerile publice atât în mod direct, cât şi prin reprezentare. Totodată, autorităţile publice locale fiind reprezentative, nu fac parte din sistemul autorităţilor statale [142]. Organe reprezentative, potrivit prevederilor constituționale, sunt Parlamentul (art. 60-76); consiliile locale și primarii (art. 112-113). Exercitarea suveranităţii poporului prin organele reprezentative presupune că acestea se formează în conformitate cu prevederile Constituţiei, ale legislaţiei electorale și activitatea lor se desfășoară în modul și în limitele stabilite de Constituţie și de legislaţia respectivă în domeniu [60, p. 26]. Regimul reprezentativ poate fi definit în două sensuri: a) în sens larg, ca formă de exercitare indirectă a suveranităţii naţionale de către popor prin intermediul reprezentanţilor săi aleşi; b) în sens restrâns, ca ansamblu de autorităţi publice desemnate de popor pentru a exercita suveranitatea (puterea politică) în numele lui" [256, p. 146].

La o analiză semantică a noţiunilor putem lesne constata că sintagmele „a fi sursa (izvorul) puterii" şi „a deţine puterea" nu sunt identice. Este indiscutabil că poporul într-un stat democratic poate şi trebuie să fie recunoscut drept sursa (cauza iniţială, începutul) puterii. Dar aceasta încă nu înseamnă că poporului îi aparţine (deţine, posedă puterea) şi este firesc să revenim la întrebarea exprimată anterior: „poate oare poporul deţine puterea"?

În scopul clarificării situaţiei, pentru început, ar trebui elucidat sensul noţiunii „popor". Vom menţiona faptul că în textul constituţional prin „popor" nu se înţelege doar totalitatea locuitorilor din ţară sau populaţia acesteia: sensul atribuit de Constituţie „poporului" stabilește o colectivitate de indivizi care au calitatea de cetăţeni și prin aceasta – aptitudinea de a participa la exprimarea voinţei naţionale. Chiar și în acest sens, categoria de popor este foarte largă, deoarece nu toţi cei care au calitatea de cetăţeni pot participa efectiv la exprimarea voinţei generale naţionale, ea fiind condiţionată de discernământul persoanei, calităţile ei morale și specificul manifestării de voinţă.

Analizând diversele viziuni privind esenţa noţiunii „putere”, am constatat că fenomenul, în diversele sale interpretări, presupune existenţa unor subiecţi care interacţionează între ei într-un anumit fel cu scopul de a atinge anumite obiective concrete. Dacă puterea poporului este realizarea voinţei proprii a poporului, acesta este un element al autoadministrării unui colectiv public. Astfel, referendumurile sau alegerile nu reprezintă realizarea nemijlocită de către popor a puterii sale, dar o formă de autoadministrare prin intermediul căreia un colectiv public cu ajutorul unei proceduri democratice, alegerile, adoptă o decizie. Dat fiind că printr-o astfel de procedură aproape niciodată deciziile nu se adoptă unanim, putem vorbi de puterea majorităţii poporului asupra minorităţii. În același timp, dacă privim mai atent lucrurile, în practică deseori avem puterea minorităţii active asupra majorităţii pasive.

În acest fel, pe de o parte, poporul, în corespundere cu procedura stabilită legal şi cu folosirea diverselor practici, inclusiv a celor social-comunicative, este purtătorul voinţei sale, a majorităţii, iar pe de alta, poporul nefiind deţinătorul puterii, este izvorul (sursa) ei. În ordinea reliefată de idei, ar trebui să găsim răspunsul la următoarea întrebare: „Izvorul (sursa) cărei puteri este poporul”? Cel mai evident răspuns ar putea fi următorul: a puterii publice. Esenţa puterii publice este raţional să fie legată de faptul că este o putere al cărei izvor (sursă) este colectivitatea teritorială publică națională și componentele ei - colectivitățile teritoriale intermediare și locale: anume izvorul, dar nu titularul ei. Uzurparea dreptului poporului de a fi izvor al puterii în stat înseamnă pierderea de către stat a caracterului său public. Textul constituţional consacră expres interdicţia exercitării puterii de stat în nume propriu. Dat fiind acest fapt, nici o persoană oficială sau o structură din cadrul puterii de stat, nu poate să-și exercite prerogativele ca emanând de la sine și constituind voinţa sa exclusivă. Tot ceea ce se întreprinde de puterea statală se face în numele statului și al poporului Republicii Moldova [60, p. 27].

Absența în textul constituțional a unei stipulări exprese privind delimitarea puterii în statală și locală nu înseamnă inexistența ultimei. Chiar dacă Constituţia Republicii Moldova nu operează cu sintagma „putere publică” şi cu atât mai mult, cu cea de „niveluri de realizare a puterii publice”, dacă urmărim logica abordării în textul constituţional a problemei activităţii autorităţilor publice, practic putem deduce că există două niveluri de exercitare a puterii publice: statal şi local. Analiza sistemică a normelor constituţionale ne conduce direct la ideea că alături de principiul separării pe orizontală a puterii (art. 6) există şi principiul separării pe verticală a puterii publice (art. 109-113). Sistemul puterii publice care se răsfrânge asupra întregii populaţii stabilite în limitele unui anumit teritoriu este organizat la nivel statal, raional şi local, toate nivelurile de putere fiind echivalente şi de aceiaşi importanţă. Poporul, conform textului constituţional, este unica sursă a puterii publice. Însă fiecare din nivelurile specificate supra conțin propriile particularităţi de exercitare a funcţiilor

şi responsabilităţilor de către autorităţile puterii publice, fiind determinate de gradul de apropiere/ distanţare faţă populaţie. Autorităţile puterii statale soluţionează afacerile publice la nivel naţional, autorităţile puterii locale soluţionează afacerile publice la nivelul colectivităţii teritoriale locale respective. În majoritatea statelor contemporane există două-trei niveluri de realizare a puterii publice, fiecare nivel având propriul său obiect de exercitare a puterii, este autonom și responsabil pentru acțiunile sale întreprinse. În același timp, separate total unul față de altul, aceste niveluri nu pot funcţiona, ele fiind într-o permanentă interacţiune, chiar dacă fiecare se caracterizează prin particularităţile sale specifice (Anexa 1).

Sarcinile statului și a colectivității locale, în linii mari, sunt comparabile, diferența constă în amploarea sarcinilor și cantitatea mijloacelor și a resurselor necesare pentru realizarea lor. Curtea Constituţională în deciziile sale a statuat faptul că autorităţile puterii publice locale „sunt autonome în exercitarea atribuţiilor lor, în limitele prevăzute de lege şi nu sunt autorităţi ale statului, nu fac parte din sistemul organelor puterii de stat, menirea lor constă în a organiza şi rezolva treburile publice din sate şi oraşe, în interesul colectivităţilor care le-au ales şi pe care le reprezintă” [139]. Pornind de la aceste constatări, putem înainta concluzia privind natura publică a puterii locale care este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea poporului, adică puterea publică, se realizează prin puterea publică statală şi puterea publică locală. Exercitarea puterii publice la nivel local, percepută ca modalitate de soluţionare a problemelor locale, presupune existenţa unor autorităţi publice care acţionează în regim permanent, constituite în baza unor proceduri democratice, aflate sub controlul locuitorilor. Autoritățile locale rezolvă afacerile publice locale şi prestează servicii publice de interes local prin intermediul propriilor instituții administrative. În acest sens, rezultă că puterea autorităţilor publice locale nu provine din puterea statului, ci din voinţa alegătorilor locali, pe care îi reprezintă şi în numele cărora acţionează [142].

Puterea locală, ca și oricare altă formă de putere, include două componente indispensabile: subiect şi obiect. Subiectul, în acest caz, este populația locală stabilită în limitele unui anumit teritoriu, care își realizează dreptul său constituțional la administrare (art. 39) şi care îşi manifestă puterea în cadrul alegerilor şi referendumurilor locale şi prin autorităţile puterii locale constituite. Calitatea de obiect revine tuturor persoanelor care locuiesc în limitele teritoriale ale colectivităţii teritoriale locale respective, dar şi persoanelor juridice care îşi desfăşoară activitatea în limitele teritoriale date. Atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice deciziile adoptate de către autorităţile puterii locale sunt obligatorii. Astfel, despre puterea locală putem vorbi numai atunci când subiectul puterii este populaţia locală care decide asupra problemelor importante locale, formează nemijlocit autorităţile puterii publice locale, cărora le deleagă soluţionarea problemelor vitale pentru colectivitatea locală şi controlează activitatea lor. Autoadministrarea locală este o

administrare teritorială, însă a administra afacerile publice fără a dispune de prerogative de putere, este o sarcină irealizabilă.

Populația locală poate fi, într-un mod real, subiect al puterii când acest deziderat este fixat în textul constituţional şi dezvoltat în legislaţia naţională. Însă doar elaborarea cadrului juridic nu constituie un efort suficient, ar trebui să existe şi un mecanism eficient și fezabil de realizare a acestor prevederi de către populaţie. Sfera competenţei autorităților puterii locale este stabilită de puterea statală, dar enumerarea completă şi concretizată a atribuțiilor și responsabilităților pentru fiecare autoritate publică locală trebuie să fie stabilită de către populaţia locală în statutul colectivităţii locale respective cu luarea în considerare a posibilităţilor de a fi realizate (umane, materiale, financiare, organizaţionale). Considerăm că populaţia colectivităţii locale în calitatea sa de subiect colectiv al puterii publice locale ar trebui să aibă un rol mai important în stabilirea limitelor de acţiune ale autorităților puterii locale. Şi limitele teritoriale concrete ale colectivităţii locale ar trebui să fie stabilite de către populaţie, avându-se în vedere atât factorii de ordin subiectiv (doleanţele, iniţiativa populaţiei de a-şi realiza dreptul la autoadministrare în anumite limite teritoriale), cât şi a celor de ordin obiectiv (existenţa resurselor materiale, financiare şi, nu în ultimul rând, a celor umane) [391, p. 62-66].

Puterea locală aplică o varietate extinsă de forme şi metode în scopul administrării resurselor disponibile pentru a satisface necesităţile populaţiei locale. Principiile esenţiale de funcţionalitate a puterii locale sunt exercitate în baza autoorganizării, autosuficienţei şi autocontrolului.

În condiţiile edificării statului de drept și a societăţii democratice puterea locală trebuie să corespundă unor exigențe, precum: a) să se bazeze pe componenta juridică a organizării statale; b) să se constituie şi să funcţioneze în scopul satisfacerii necesităţilor vitale ale populaţiei; c) să creeze cetăţenilor posibilitatea de a-şi realiza potenţialul profesional şi intelectual pe calea participării active în cadrul organizării și funcționării autoadministrării locale; d) să reacţioneze operativ la schimbările în legislaţie şi să se conformeze noilor provocări sociale; e) să soluţioneze operativ și eficient problemele stringente ale populaţiei locale; f) să contribuie la perfecţionarea permanentă a abilităților profesionale ale funcționarilor din cadrul autorităților publice locale; g) să coordoneze activitățile sale cu autorităţile puterii locale ale altor colectivități teritoriale locale în scopul de a coopera în domeniul soluționării eficiente a problemelor populației locale; h) să asigure permanent transparența activității autorităților și să informeze populația referitor la activitatea desfășurată; i) să elaboreze și să realizeze cu participarea activă a populației locale proiecte de dezvoltare socială, economică și culturală lanivel local; j) să asigure condiții pentru realizarea principiului participării populației la administrarea treburilor publice la nivel local; k) să identifice soluții de compromis în cazul apariției conflictelor de interese în scopul asigurării dezvoltării echilibrate a colectivității

locale; l) să fie responsabilă pentru toate procesele care se derulează în cadrul colectivității locale [516, p. 55].

Puterea locală fiind o formă autonomă a puterii publice care apare şi funcţionează în sistemul relaţiilor sociale la nivel local, întrunește un şir de caracteristici care determină natura sa politico-administrativă distinctă. În rezultatul analizei actelor normative care reglementează funcţionarea puterii locale, a literaturii de specialitate şi a activităţilor practice realizate de autorităţile publice locale am identificat următoarele caracteristici ale puterii locale:

- este un sistem autonom de organizare şi soluţionare a problemelor vitale ale populaţiei locale. Dreptul la autoadministrare în formele organizaţionale de administrare a afacerilor publice stabilite de lege se realizează de către populația locală potrivit cu doleanţele ei şi autonom în raport cu autorităţile puterii statale. Puterea publică a colectivităţilor teritoriale publice este autonomă să acţioneze în limitele competenţei atribuite privind soluţionarea problemelor de interes local. Nu există puteri ierarhic superioare care ar avea competenţe imperative asupra puterii locale, adică nu există o verticalitate a puterii;

- prezintă în sine o formă socială de realizare a puterii poporului. Natura sa politico-juridică denotă că puterea locală nu este una statală, esenţa acesteia fiind imprimată de iniţiativa socială şi capacitatea organizatorică a locuitorilor, autoidentificarea necesităţilor colective şi autorealizarea lor în activităţile practice, controlul nemijlocit al cetăţenilor asupra activităţii organelor puterii publice locale. Drept dovadă a ponderii pe care o întrunește dimensiunea socială în sistemul puterii publice locale este şi folosirea instituţiilor democraţiei directe în actul autoadministrării;

- este o formă legală de autoreglare a vieţii locale. Procesul de realizare de către populaţia locală a puterii publice întrunește o acoperire normativă, reprezentată de instituţia puterii locale, care înglobează un set distinct de norme legale care se referă la formele organizatorice şi juridice de realizare de către populaţia colectivităţii locale a puterii sale, fiind stabilite și limitele manifestării relațiilor de putere;

- are caracter democratic. Puterii locale, prin însăşi esenţa sa, îi sunt caracteristice forme democratice de organizare şi manifestare, disponibile direct populaţiei colectivităţii locale, care îşi poate realiza puterea în două modalităţi: direct şi indirect;

- este autonomă în limitele stabilite de puterea statală. Legiuitorul a reglementat sferele de competenţă ale autorităţilor puterii locale şi a stabilit mecanismul de conlucrare cu autorităţile puterii statale. Acest mecanism nu presupune nici subordonarea autorităţilor puterii locale faţă de cele statale şi nici posibilitatea ultimelor de a face presiuni sau de a influenţa pe cale administrativă autorităţile puterii publice locale. Aceste particularităţi indică direct asupra faptului că autorităţile locale reprezintă o componentă autonomă a sistemului autorităţilor de realizare a puterii publice

care este strâns legată de autorităţile statale prin competenţa atribuită, dar, în acelaşi timp, separată organizaţional de acestea;

- este limitată în plan spațial de hotarele unui teritoriu strict delimitat. Limitele teritoriale ale activităţii puterii locale, restrângerea sferei de acţiune la teritoriul colectivităţii locale în activitatea practică se realizează prin stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităţii respective. Această caracteristică denotă caracterul obiectivat teritorial al activităţii puterii locale. Puterea locală nu poate exista şi acţiona în afara limitelor teritoriale ale colectivităţii locale, deoarece astfel îşi pierde esenţa de a gestiona afacerile publice pentru colectivitatea dată, în interesele căreia acţionează;

- are caracter public şi, în același timp, nivelul primar în sistemul relaţiilor puterii publice a statului. Puterea locală este constituită prin respectarea principiului constituţional al separării şi colaborării puterilor;

- comportă caracter legitim: componenţa, structura şi modalitatea de constituire a organelor sale reprezintă rezultat al voinţei populaţiei locale, puterea locală poate fi considerată legitimă dacă va corespunde aşteptărilor şi percepţiilor comunităţii locale;

- are caracter instituționalizat: posedă aparat propriu specializat de realizare a atribuțiilor de putere publică. Autorităţile puterii locale, în orice formă, pot fi create în baza voinţei cetăţenilor, deoarece crearea lor pe calea centralizată fără a lua în considerare voinţa şi doleanţele locuitorilor, de către lege nu este prevăzută. Caracteristicile organizării instituţionale ale puterii locale cuprind asemenea elemente,precum numărul nivelurilor ierarhice; componenţa; atribuțiile; modalitatea de formare a organelor puterii; modalitatea de interacţiune cu celelalte niveluri ale puterii publice;

- comportă caracter general: dispozițiile puterii locale se referă la toate persoanele, fizice şi juridice, aflate în limitele teritoriale ale colectivității locale;

- are caracter uniformizat. Aceasta se manifestă prin abordarea tipizată și uniformizată a activității autorităților publice locale în realizarea prerogativelor de putere publică. Deși fiecare colectivitate locală dispune de propria putere publică, fiind supusă procesului de uniformizare şi reglementare din partea statului. Statul nu numai uniformizează, dar şi limitează competenţele altor colectivităţi locale, atribuindu-şi rezolvarea problemelor de interes naţional;

- comportă o orientare socială. Puterea locală, fiind o formă autonomă a puterii publice, după natura, esenţa şi funcţiile realizate, este cea mai orientată social formă de realizare a puterii publice. Sub aspectul funcţional, puterea locală se dovedește a fi cel mai dinamic şi proxim instrument de prestare a serviciilor sociale. În acelaşi timp, puterea locală este un catalizator puternic al formării societăţii civile, deoarece participarea conştientă a populaţiei în procesul de creare a condiţiilor de trai decente în limitele anumitei entităţi teritoriale, contribuie la formarea simţului responsabilităţii pentru soluţionarea problemelor locale, sporind astfel activismul lor civic;

- are responsabilitate socială. Caracterul responsabil al activităţii puterii locale presupune că îşi asumă toată responsabilitatea consecinţelor pentru deciziile luate şi acţiunile săvârşite. Mai menţionăm că autorităţile puterii locale şi funcţionarii publici care activează în aceste organe sunt responsabili, în funcție de circumstanţe, faţă de populația locală, stat, persoane fizice şi juridice. Astfel, responsabilitatea socială este recunoscută ca criteriu obligatoriu al puterii locale. Formele responsabilităţii atât a organelor, cât şi funcţionarilor sunt determinate de lege;

- are prerogativa de a dispune de proprietate publică, aceasta constituie fundamentul material necesar pentru realizarea de către puterea locală a competenţei atribuite;

- deține prerogativa de a colecta mijloace financiare prin taxe și impozite locale, poate să-și formeze propriul buget, folosind resursele financiare disponibile pentru soluţionarea problemelor vitale ale colectivităţii teritoriale locale;

- are continuitate în timp. Acţiunea în timp a puterii locale este nelimitată;

- dispune de prerogativa de a folosi legal constrângerea. Aceasta prerogativă este utilizată în scopul asigurării realizării deciziilor adoptate [80, p. 121-125].

Vom sublinia, în mod special, că formele organizaţionale ale puterii publice sunt legate de manifestările de voinţă ale poporului atât într-un mod direct, cât şi indirect. Prin intermediul manifestării voinţei în mod indirect, în funcție de entitatea teritorială în care se manifestă, puterea capătă calitatea de statală sau locală.

Puterea locală se realizează printr-un sistem de autorităţi publice care constituie un complex de elemente interdependente. În acest context menţionăm expres că pentru funcţionarea sistemului este importantă funcţionarea fiecărei autorităţi publice. De fapt, pentru funcţionarea eficientă a sistemului este important nu atât autoritatea publică propriu-zisă, cât funcţiile îndeplinite, funcţiile unei autorităţi publice trebuie examinate doar în context cu funcţiile sistemului autorităţilor publice locale, în general. Funcţiile atribuite unei instituţii din cadrul administraţiei publice locale sunt încadrate în totalitatea funcţiilor realizate în sistemul puterii locale. Mai este important de remarcat faptul că realizarea de către organul puterii locale a unei anumite funcţii reprezintă nu o activitate arbitrară, ci una care are un caracter foarte clar stabilit. Funcţie a autorității puterii locale poate fi considerată o sumă de acţiuni obligatorii, stabilite de un act normativ, în scopul realizării cărora îşi desfăşoară activitatea. Funcţiile exercitate de către puterea locală sunt determinate de tradiţiile istorice, legislaţie, politicile implementate la nivel naţional şi local, practicile curente, de realizările ştiinţei, de voinţa forţelor politice guvernante etc. Pentru funcţionarea eficientă a puterii locale este foarte important de a clarifica sensul funcţiilor puterii locale şi stabili conţinuturile acestor funcţii.

Preocuparea principală a puterii locale presupune soluţionarea problemelor comunităţii cu forţele şi resursele proprii. Putem afirma cu certitudine că anume problemele de importanţă locală

ca un substrat al constituirii colectivităţii locale alcătuiesc obiectul principal de activitate al puterii locale, care condiţionează predestinarea sa funcţională şi determină sistemul funcţiilor realizate de această formă de realizare a puterii publice. Dat fiind că spectrul funcţiilor puterii locale este unul destul de larg, sistematizarea şi clasificarea lor este una din sarcinile foarte greu de realizat. Punctul de plecare în rezolvarea acestei probleme ar trebui să fie selectarea criteriilor în baza cărora se va realiza clasificarea. Luând în considerare faptul că funcţiile puterii locale, prin definiţie, determină formele ei de activitate, drept criterii de clasificare trebuie luate elementele esenţiale ale activităţii autorităţilor locale. Orice activitate reprezintă o noţiune complexă şi structurată care se manifestă printr-un şir de elemente, printre care, scopul, subiectul și obiectul, mijloacele, formele, metodele de activitate şi alte criterii. Având la bază aceste constatări, deducem că este rezonabil de a clasifica funcțiile puterii locale potrivit caracteristicilor acestei forme de exercitare a puterii publice şi a activităţii subiecţilor ei: subiecţii, obiectul, mijloacele, condiţiile de realizare, provenienţa. În acest sens, este recomandabil ca funcțiile puterii locale să fie clasificate după cum urmează:

a) scopurile şi sarcinile autonomiei locale, sferele de competenţă, incluzând anumite domenii ale vieţii locale: politic, economic, social, cultural și ecologic. Corespunzător acestor domenii sunt şi funcţiile puterii locale: politice, economice, sociale, culturale şi ecologice. În funcție de sfera de realizare a acestor funcţii, ar putea fi divizate în funcţii proprii şi atribuite;

b) nivelurile teritoriale de realizare a puterii locale. În corespundere cu acest criteriu, pot fi evidențiate funcţiile puterii locale la nivel de colectivităţi locale de nivelul I şi funcţiile puterii locale la nivel de colectivităţi locale de nivelul II;

c) subiecţii sistemului autonomiei locale. Potrivit acestui criteriu, putem evidenţia funcţiile subiecţilor primari ai puterii locale – comunitățile locale, funcţiile organelor reprezentative ale colectivităţilor locale, funcţiile organelor executive ale puterii locale;

d) mijloacele, metodele şi modul de realizare a puterii locale: conform acestui criteriu, este recomandabil de a evidenţia sistemul funcţiilor tehnologice ale puterii locale, care includ funcții de informare, de planificare, de elaborare a actelor normative, bugetar-financiară, material-tehnică, control social.

Drept urmare a analizei prevederilor legislaţiei în vigoare şi activităţii practice a autorităţilor publice locale putem releva următoarele funcţii esenţiale realizate de puterea publică locală:

a) funcţia decizională. Dacă analizăm situaţia privind elaborarea actelor normative, sesizăm că această prerogativă este deținută de consiliile locale şi raionale, primării şi preşedinţii de raion;

b) funcţia executivă, care întrunește două componente: executivă – executarea, îndeplinirea cerinţelor normelor juridice şi cea de dispoziţie – gestionarea resurselor materiale şi financiare. Examinând funcţiile autorităţilor locale, conchidem că ambele tipuri de organe ale puterii locale,

reprezentative si executive, realizează funcţii executive şi de dispoziţie;

c) funcţia reprezentativă, care se rezumă la reprezentarea intereselor populaţiei locale, fiind exercitată de către consilierii locali, care sunt aleşi de locuitori şi reprezintă interesele lor. Primarul de asemenea deține funcţii de reprezentare, dat fiind că este ales de către toţi locuitorii. Dacă vom compara ponderea reprezentativităţii primarului ca autoritate executivă, ales de populaţia locală, aceasta este echivalentă cu voinţa colectivă exprimată de consilieri;

d) funcţia de control, care presupune monitorizarea situaţiei existente pe marginea realizării programelor, strategiilor şi a deciziilor adoptate. În urma studierii actelor normative şi a analizei activităţii practice a autorităţilor publice locale, se poate constata că funcţia de control în sistemul puterii publice locale este realizată de consiliul local, având prerogative în limitele competenţelor atribuite de a controla participanţii la relaţiile sociale locale; primar, care poate controla nemijlocit, în limitele atribuţiilor sale activitatea actorilor vieţii locale sau delega anumite atribuţii de control organelor aflate în subordinea sa;

e) funcţia de asigurare a participării populaţiei în procesul de soluţionare a problemelor locale. Principala funcţie politică a puterii locale constă în mobilizarea locuitorilor şi organizarea participării lor la viaţa publică locală [80, p. 125-129].

Cu toate că puterea publică întrunește unele caracteristici, valabile pentru toate formele sale de manifestare, puterea locală comportă şi un şir de caracteristici care o fac să se deosebească de puterea statală:

- puterea locală este realizată de autorităţi publice, care nu fac parte din sistemul autorităţilor puterii statale. Chiar dacă este creat un aparat administrativ şi chiar dacă are asemănări exterioare cu cel statal, el nu este o ramificaţie a aparatului statal, deoarece există două deosebiri esenţiale:

a) autorităţile puterii locale sunt investite cu putere de către acei pe care îi reprezintă – populaţia locală. Autorităţile publice locale nu pot fi ele însele izvorul puterii;

b) autorităţile puterii locale sunt responsabile pentru activitatea lor nu faţă de autorităţile ierarhic superioare, ci faţă de acei care le-au transmis puterea – populaţia locală [534, p. 16];

- inexistenţa ierarhiei şi a subordonării stricte a organelor puterii locale: art. 6, alin. 3 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că „între autorităţile centrale şi cele locale, între autorităţile publice de nivelul întâi şi cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege” [199];

- existenţa unui compartiment specific de probleme ce ţin de competenţa puterii locale care nu sunt incluse în domeniul de competenţă a puterii statale; domeniile de activitate ale autorităţilor publice locale fiind stabilite în art. 4 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* [200];

- existenţa propriilor resurse şi a propriului patrimoniu. Potrivit prevederilor art. 9, alin. 1 al

Constituţiei Republicii Moldova, „proprietatea este publică şi privată”, iar în art. 127, alin. 3 se precizează că „proprietatea publică aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale”;

- deși puterea locală este constituită pe întreg teritoriul Republicii Moldova, spre deosebire de cea statală, nu este uniformizată total, având particularităţile sale în anumite colectivităţi locale. Ne referim la municipiile Chişinău şi, respectiv, Bălţi, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia şi, eventual, raioanele de est, aflate provizoriu în afara controlului autorităților constituționale;

- puterea colectivităţilor locale este o putere care acţionează în baza cadrului juridic stabilit de către puterea statală, aceasta fiind principala deosebire între puterea locală şi puterea statală.

În acelaşi timp, fiind o varietate a puterii publice, puterea locală posedă o serie de proprietăți caracteristice și puterii statale. Anume această situație permite să examinăm puterea locală, de rând cu cea statală, drept forme ale puterii publice. Printre proprietăţile comune ale celor două forme ale puterii publice putem evidenția următoarele:

- criteriul principal este caracterul lor public. Caracterul public al puterii statale, cât şi a celei locale reprezintă o confirmare a folosirii principiilor identice (democraţie şi descentralizare) de organizare teritorială a puterii publice. În principiu, natura autorităţilor publice ale puterii statale, cât şi a celei locale, este aceeași;

- activitatea autorităţilor puterii statale şi a celor locale se bazează pe Constituţie, legi şi alte acte normative care reglementează activitatea celor două forme ale puterii publice;

- drepturile şi libertăţile omului, cadrul teritorial al realizării lor determină direct conţinutul şi direcţiile esenţiale atât ale puterii locale, cât şi ale puterii statale;

- întrunesc caracter instituționalizat, ambele forme ale puterii publice dispunând de aparate distincte de realizare a puterii – autorităţile puterii statale și respectiv, autorităţile puterii locale;

- puterea statală şi cea locală sunt realizate în regim de continuitate, au caracter universal şi general;

- ambele forme ale puterii publice activează în anumite limite teritoriale şi se referă la toate persoanele fizice și juridice aflate în limitele teritoriale respective;

- în cazurile prevăzute de lege, atât autorităţile puterii statale, cât şi cele ale puterii locale au posibilitatea de a aplica, în mod legal, măsuri coercitive: autorităţile puterii statale şi autorităţile puterii locale au la dispoziţia lor un complex de mijloace imperative fără de care este imposibilă administrarea afacerilor publice;

- doar autorităţile puterii statale şi locale dispun de o bază economico-financiară care include posibilitatea impunerii şi colectării taxelor şi impozitelor; ambele dispun de un fond centralizat de resurse financiare – bugetul de stat şi, respectiv, bugetul local;

- există unele similitudini între autorităţile reprezentative şi executive ale celor două forme

ale puterii publice. Autorităţile deliberative sunt alese de populație, activează sub forma convocării în ședințe (sesiuni) și în cadrul comisiilor de specialitate, adoptă acte normative, obligatorii pentru toți cei aflați în respectivele teritorii. Autorităţile executive de ambele niveluri întrunesc asemănări privind funcțiile îndeplinite, modalitățile de constituire. În caz de necesitate, la ambele niveluri se poate apela la consultarea voinței populare prin referendum [80, p. 130-132].

După examinarea diverselor aspecte ce contribuie la definirea sensului noțiunii „putere locală" se impune formularea unei definiții succinte. Subliniem că într-o definiție operațională a puterii locale trebuie înserate și caracteristicile definitorii ale acesteia, motiv pentru care propunem următoarea definiție: *puterea locală este o varietate a puterii publice care reprezintă puterea colectivităţilor locale, recunoscută juridic şi acţionează în limitele teritoriale ale colectivităţii locale, se bazează pe anumite norme legale şi este exercitată în numele populației colectivității locale de către autorităţile puterii locale.*

Menţionăm că puterea locală comportă o dublă fundamentare: juridică şi social-psihologică. În acest sens vom analiza problemele privind legalizarea şi legitimitatea puterii locale. Legalizarea înseamnă recunoaşterea corectitudinii din punct de vedere juridic a creării, organizării şi activităţii, legitimitatea face puterea locală acceptabilă, necesară în accepţiunea celor care sunt subordonaţi comandamentelor sale. Legalizarea puterii locale poate fi realizată pe diferite căi, principala dintre care este adoptarea, democratică, a Constituţiei statului. Legalizarea se corelează cu recunoaşterea, admiterea și susţinerea unei ori altei instituţii de către un act normativ şi, mai întâi de toate, de Constituție. În tendinţa determinării legalităţii sau a ilegalităţii constituirii sistemului de exercitare a puterii publice trebuie să determinăm măsura în care actele normative prin care se va asigura legalizarea corespund principiilor de drept unanim acceptate.

Constituţia Republicii Moldova prevede realizarea puterii de către popor nu numai în mod direct, prin autorităţile puterii statale, dar şi prin intermediul autorităţilor puterii locale. În afară de aceasta, Constituţia recunoaşte proprietatea publică (art. 9, alin. 1) şi autonomia locală (art. 109-113). O astfel de abordare a autonomiei locale în textul constituţional înseamnă, în fapt, legalizarea (recunoaşterea juridică) a puterii locale. În afară de Constituţie, o serie de alte acte normative reglementează procesul realizării puterii locale [196; 199-202; 204; 208]. Faptele enumerate sunt dovadă a faptului că puterea locală este recunoscută la nivel juridic şi alături de puterea statală se dovedește a fi o putere legală în limitele teritoriale ale Republicii Moldova.

Mai complexă este problema fundamentării legitimităţii puterii locale. D. Beetham nota că puterea poate să se considere legitimă şi să fie sigură de susţinerea cetăţenilor dacă va corespunde următoarelor trei condiţii care alcătuiesc fundamentul normativ al legitimităţii: puterea corespunde regulilor acceptate sau instaurate în societate; aceste reguli sunt justificate prin referința la credinţa

împărtăşită de cei ce guvernează şi cei guvernaţi; există dovezi, sub formă de acţiuni a guvernaţilor privind existenţa relaţiilor de putere [371, p. 4, 10-12, 120].

În condiţiile Republicii Moldova puterea locală poate fi considerată legitimă dacă structura organelor sale, modalitatea de constituire a lor, activitatea funcţionarilor publici locali corespund aşteptărilor, percepţiilor formate la populaţia locală în baza experienţei şi analizei raţionale. Foarte aproape, ca sens, este şi noţiunea de „încredere" – populaţia locală va avea încredere în acea putere la care modalitatea de organizare şi acţiune corespunde principiilor sale morale.

Sintagma „statut al puterii locale" se numără printre subiectele ambigue și puţin cercetate. Noţiunea „statut" de obicei este tratată ca o totalitate de drepturi şi obligaţiuni a unei persoane (fizice sau juridice) sau a unei instituţii politice care stabileşte juridic poziţia lor în societate. Este imposibil însă de a o defini prin prisma normelor juridice, deoarece statutul reprezintă nu doar o situaţie, ci şi o stare. Statutul puterii locale este determinat de condiţiile social-economice, politice și culturale de viaţă ale societăţii, statutul se prezintă ca o categorie variabilă, influenţată de mai mulţi factori, atât interni, cât şi externi. Pentru determinarea statutului puterii locale trebuie să fie elucidat gradul de autonomie al acestei instituţii şi de integrare în sistemul politic al societăţii.

Referitor la instituţia puterii locale, pot fi evidenţiate trei tipuri de statut: social, politic şi juridic. Statutul social se constituie în baza relaţiilor dintre societatea civilă şi puterea locală şi este determinat de rolul şi locul ei în viaţa socială. Un criteriu important privind aprecierea statutului social al puterii locale este existenţa unui temeinic fundament social. Puterea locală acumulează şi articulează interesele populaţiei, îndeplineşte rolul de mediator între colectivitatea teritorială locală şi autorităţile puterii statale. Statutul juridic este determinat de totalitatea relaţiilor juridice vizând constituirea, organizarea şi activitatea puterii locale. În fine, statutul politic al puterii locale este determinat de relaţiile dintre puterea statală, puterea locală şi societatea civilă. Aspectul politic al noţiunii „statut" este înţeles ca o poziţie, stare cu predestinare obiectiv stabilită, cu anumite funcţii, drepturi şi obligaţiuni şi reprezintă un anumit sistem cu trăsături distincte, legături şi niveluri de organizare. Statutul politic al puterii locale este determinat atât de factori politici, cât şi ideologici: organizarea statală, sistemul politic, regimul politic şi cultura politică, de locul şi rolul puterii locale în viaţa colectivităţii locale, în sistemul politic, formarea şi realizarea voinţei politice.

Practica realizării reformelor democratice a demonstrat că lipsa atenţiei corespunzătoare din partea statului faţă de puterea locală, mai ales la însemnătatea ei din punct de vedere politic, nu poate să nu provoace un şir de consecinţe negative. Lipsa unei poziţii clare a legiuitorului privind determinarea rolului politic al autonomiei locale şi locului ei în cadrul sistemului separării puterilor dezorganizează puterea, elimină un strat foarte important al relaţiilor publico-juridice din piramida puterii: în condiţiile înţelegerii şi recunoaşterii puterii locale ca atare sunt posibile descentralizarea

reală, separarea adevărată a puterilor în stat şi respectarea reală a drepturilor şi libertăţilor omului.

Statutul politic se manifestă în cadrul realizării funcţiilor politice, dar puterea locală este în stare să realizeze unele sau altele funcţii în măsura în care îi reuşeşte să obţină un anumit statut în sistemul politic. În acest sens, criteriile generale privind stabilirea statutului politic al autonomiei locale pot fi: a) autonomia puterii locale; b) gradul de detaliere de către stat a competenţelor puterii locale; c) nivelul de libertate a puterii locale privind acordarea serviciilor publice populaţiei; d) gradul autonomie în domeniul fiscal de care dispune puterea locală; e) recunoaşterea şi încrederea populaţiei faţă de puterea locală şi posibilitatea reală de a influenţa sistemul politic al societăţii; f) mecanismul şi formele de control a activităţii autorităților puterii locale din partea statului [504, p. 1551-1552].

În accepțiunea noastră, conţinutul politic al puterii locale în Republica Moldova este obiectivat de următoarele particularităţi:

a) imperativitatea prevederilor constituţionale vizând fundamentele regimului constituţional. Constituţia Republicii Moldova în art. 2, statuează că „suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită în mod direct şi prin autorităţile sale reprezentative". Este de menţionat că această reglementare se referă la toate autorităţile reprezentative alese [138], care conform Constituţiei, sunt autorităţi publice şi care, în aplicarea puterii de stat, nu afectează caracterul unitar al statului. Titlul III din Constituţie „Autorităţile publice", vom reitera, stabileşte autorităţile reprezentative din stat, care includ: Parlamentul (art. 60 şi 61), Preşedintele Republicii Moldova (art. 77 şi 78), autorităţile administraţiei publice locale (art. 111 - 113). Drept urmare a analizei acestor prevederi constatăm că, Constituţia Republicii Moldova tratează puterea locală ca pe unul din fundamentele regimului constituţional, statul îşi asumă obligaţia de a contribui la dezvoltarea şi consolidarea administraţiei publice locale, fiind consfinţite bazele ei în articolele 109-113 și dezvoltându-le în legislaţia specială;

b) includerea puterii locale în sistemul de realizare a puterii poporului. Constatăm faptul că prin art. 4, pct. 4 al *Cartei europene a autonomiei locale* se fixează conţinutul politic al autonomiei locale ca instituţie de realizare a puterii: „competenţele atribuite colectivităţilor locale trebuie să fie, în mod normal, depline şi exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de altă autoritate centrală sau locală, decât în cazurile prevăzute de lege" (am citat varianta în limba română plasată pe site-ul oficial al Consiliului Europei, deoarece varianta publicată în „Tratate internaţionale" (Vol. 14, (1999), p. 14) are deficienţe la traducerea respectivului punct, fapt care îi distorsionează conţinutul). Pct. 2, art. 4 prevede că „autorităţilor administraţiei publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-şi exercita iniţiativa în toate domeniile care nu sunt excluse din cadrul competenţelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorităţi". Aceste prevederi ale

Cartei sunt definitorii pentru identificarea, în termeni de putere, a autonomiei locale. Cu titlu de exemplu menţionăm faptul că, Constituţia Germaniei poziţionează municipalităţile, de rând cu Federaţia şi Landurile ca niveluri ale puterii, unde poporul trebuie să fie reprezentat de organe alese (art. 28, pct.1) [369].

Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 stipulează că „autorităţile publice locale de nivelurile întâi şi al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acţiune în reglementarea şi gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competenţa lor şi nu este atribuită unei alte autorităţi. Alte atribuții autorităţilor publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege" (art. 4, pct. 3) [200]. Notăm că şi art. 10 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autorităţile publice locale dispun de „competenţe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condiţiile legii" [199];

c) funcţionalitatea puterii locale în sistemul puterii publice. Odată cu adoptarea Constituţiei Republica Moldova în 1994, puterea locală şi cea statală nu mai sunt recunoscute ca identice, iar autonomia locală este tratată ca un nivel nestatal al puterii publice [139]. În acest sens, este evidentă necesitatea de a delimita sintagmele „putere publică" şi „putere de stat", care în societatea sovietică erau considerate similare.

Potrivit logicii Constituţiei Republicii Moldova, mecanismul unitar al puterii publice include puterea statală şi puterea realizată de către autorităţile administraţiei publice locale sau nemijlocit de către populaţie. Asta înseamnă că puterea locală, ca unul dintre fundamentele constituţionale ale Republica Moldova, are în calitate de sursă a existenţei sale voinţa nestatală, dar constituţională a poporului. Într-o astfel de accepţiune, puterea locală este o formă a puterii publice, autorităţile căreia nu fac parte din sistemul autorităţilor publice ale puterii statale. La baza acestei abordări stă definirea comprehensivă a fenomenului politic, care defineşte sistemul unitar al relaţiilor de putere din perspectiva distribuirii resurselor şi a administrării lor de subiecţii puterii publice, reprezentaţi atât de autorităţile puterii statale, cât şi de autorităţile puterii locale care nu fac parte din sistemul puterii statale. Această abordare nu se rezumă doar la sistemul relaţiilor de putere şi a elementelor caracteristice organizării puterii de stat așa cum era tratat în modelul sovietic, model ce recunoştea drept identice procesele „politice" şi cele „statale".

Este de subliniat că politica şi politicul într-o abordare sistemică sunt indispensabil legate de relaţiile de putere existente între nivelurile de realizare a puterii publice. Relaţiile de putere sunt forme concrete ale procesului politic fiind interconectate nu numai cu realizarea intereselor statului (realizarea atribuțiilor care ţin de autorităţile publice centrale delegate autorităţilor publice locale, asigurarea dezvoltării teritoriale locale, susţinerea organizaţiilor societăţii civile). În aspectul supus analizei politica și politicul nu sunt similare procesului de realizare a puterii statale şi administrării

statale, dar sunt identificate în activitatea autonomiei locale (a populaţiei şi a autorităţilor puterii locale), adică în relaţiile de putere, şi intereselor privind administrarea afacerilor publice locale şi asigurării vitalităţii colectivităţii locale. Explicaţia dată a „politicului" aplicabilă la caracterizarea puterii locale îşi are originile în înţelegerea aristoteliană a fenomenului politic;

d) realizarea competenţelor delegate de autorităţile publice centrale exprimată prin transferul către autorităţile publice locale a anumitor responsabilităţi pentru îndeplinirea calitativă şi eficientă a obligaţiunilor statului. Articolul 6, pct. 1 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede expres că, „competenţele care ţin de autorităţile publice centrale pot fi delegate autorităţilor publice locale de nivelurile întâi şi al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate şi de raţionalitate economică". Legea mai stipulează că „delegarea de competenţe este însoţită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare şi suficiente realizării acestora" (art. 6, pct. 4) [200].

Menţionăm că prin realizarea acestei funcţii autorităţile puterii locale nu atât organizaţional, cât funcţional sunt implicate în sistemul realizării puterii executive a statului şi îndeplinesc rolul agenţilor de realizare a intereselor statului în teritoriu. În contextul acestor realități, menționăm că subestimarea influenţei puterii statale asupra autorităţilor locale este inadmisibilă, statul având prerogative cu privire la emiterea actelor normative, de control şi de reglementare, cât și de susţinere a colectivităţilor locale, care se exprimă, inclusiv, prin apărarea şi garantarea drepturilor acestora.

Puterea locală se află într-o conexiune permanentă cu mediul în care se exercită, acţionând sub influenţa acestuia şi contribuind la reconfigurarea lui [225, p. 7]. Din această perspectivă mediul politic în care acţionează puterea locală are o mare importanţă pentru funcţionarea sa eficientă. În acest sens, contextul politic al activităţii puterii locale din Republica Moldova, accentuăm, este marcat de fenomenul ingerinţei politice în activitatea autorităţilor publice locale.

Cât despre imixtiunea partidelor politice în activitatea puterii locale din Republica Moldova, constatăm că filierele politice, stabile şi influente, sunt omniprezente în structurile administrative locale, presiunile asupra funcţionarilor publici fiind destul de frecvente. Se atestă și o politizare excesivă a autorităţilor executive locale, numirea în funcţii de conducere şi coordonare pe criterii politice şi nu pe cele de competenţă a unor membri sau simpatizanţi ai partidului cu o influenţă mai mare în localitatea sau raionul respectiv. Ingerința partidelor politice în activitatea autorităților locale se manifestă prin intimidarea primarilor și impunerea de a adera la un partid sau altul. De exemplu, pentru a face față situației, în condițiile politizării excesive a finanțelor publice [102], primarii sunt forțați să migreze către partidul de guvernământ. De exemplu, la alegerile locale din 2015 Partidul Democrat a obținut un rezultat de 278 primari aleși, iar la 1 februarie 2018 avea în rândurile sale 600 de primari (67% din numărul lor total) [348]. Acest fenomen a fost sesizat și de

CPLRE, care prin Rezoluția 420 (2017) solicita ca în procesul de monitorizare a situației din Republica Moldova pe parcursul anului 2018 să se atragă atenția asupra presiunilor exercitate asupra aleșilor locali prin acțiuni recurente în justiție împotriva lor [457].

O tendinţă caracteristică, în special ultimei perioade, este minimalizarea rolului autorităţilor reprezentative locale. Transformarea acestor organe în decoraţii politice poate avea repercusiuni negative, deoarece favorizează birocraţia şi corupţia. Precizăm că şi *Carta europeană a autonomiei locale* (art. 3) prevede subordonarea autorităţilor executive faţă de cele reprezentative.

Funcţionarii publici locali nu sunt dispuşi să mediatizeze problema imixtiunii excesive a factorului politic în treburile administraţiei publice locale, situație care poate fi explicată printr-o mentalitate marcată de teama unor eventuale represalii. În raioanele în care raportul de forţe între principalele partide politice este relativ echilibrat, funcţionarii locali sunt dispuşi de a-şi manifesta dezacordul faţă de maniera în care formațiunile politice încearcă să înlăture adepţii concurenţilor politici pentru a-i înlocui, indiferent de nivelul ierarhic, cu proprii oameni. Aici apare o problemă: nivelul competenţei profesionale ale celor nou-numiţi doar în baza criteriilor politice. Instabilitatea şi ambiguitatea politică contribuie la instaurarea şi perpetuarea stării de confuzie şi incertitudine.

Relaţiile politice tratate ca factor mediator pentru corupţie sunt susţinute de puterea pe care conducătorii politici o dețin asupra funcţionarilor, asupra administraţiei în general, inclusiv la nivel local. S-au înrădăcinat deja diverse practici de presiuni politice şi mijloace prin care conducătorii politici îşi asigură dominaţia asupra funcţionarilor şi influenţează procedurile publice: schimbarea abuzivă a angajaților cu persoane loiale din punct de vedere politic și de partid; ordine mascate şi ilegale date funcţionarilor publici. Afirmarea autonomiei locale eficiente nu poate să fie concepută fără asigurarea unui mecanism durabil de îngrădire a autorităţilor locale de amestecul şi abuzurile autorităţilor puterii statale controlate politic. Tendinţa de imixtiune în afacerile autorităţilor locale este una constantă, diferă doar procedeele de realizare. Dacă această tendinţă a autorităţilor puterii statale nu va fi frânată de bariere juridice care ar stabili clar limitele interferenţei puterii statale cu autorităţile locale, puterea locală n-are nici o şansă de a fi eficientă. Autorităţile statale trebuie să trateze autorităţile locale ca pe parteneri în realizarea strategiilor naţionale şi locale de dezvoltare.

În contextul examinării condiţiilor necesare pentru funcţionarea eficientă a puterii locale, pot fi evidenţiate câteva probleme cu caracter politic care necesită de a fi soluţionate:

În primul rând, vom menționa poziţia juridică incertă a puterii locale în sistemul politic din Republica Moldova. Pe de o parte, puterea locală reprezintă o instituţie autonomă care nu face parte din sistemul puterii publice statale, iar pe de altă parte, se află într-o dependenţă deplină faţă de stat, care îi stabileşte limitele sale de acţiune. Puterea locală nu este inclusă, din punct de vedere juridic, în verticala puterii, dar în plan material-financiar, anume pe această verticală se regăsește

în poziţia cea mai inferioară.

În al doilea rând, are loc o politizare nejustificată şi pe alocuri chiar impusă a puterii locale. Sistemul autoadministrării contemporane reprezintă o instituţie politică care are la bază separarea pe verticală a puterii. Puterea locală nu poate funcţiona izolat de viaţa social-politică a societăţii, esenţa sa se developează nu doar prin relaţiile cu populaţia locală, asociaţiile obşteşti ale societăţii civile, autorităţile puterii statale, dar şi prin relaţiile cu partidele politice. Atitudinea partidelor faţă de puterea locală poate fi apreciată din două puncte de vedere: care este poziţia partidelor politice faţă de puterea locală în organul legislativ şi care sunt performanţele partidelor în alegerile locale şi naţionale. În corespundere cu aceste două variabile, atitudinea forţelor politice faţă de puterea locală la diferite etape a fost, de multe ori, una ambiguă.

Transpunerea dezbaterilor politice din forul legislativ la nivelul local au drept consecință sustragerea atenţiei puterii locale de la sarcinile primordiale - soluţionarea problemelor vitale ale comunităţii locale. Luptele ideologiilor şi programelor de partid la nivel local sunt cel puţin inadecvate, aici ar trebui să concureze programele şi strategiile de dezvoltare economică, socială, culturală, proiectele de diversificare a serviciilor publice oferite populaţiei şi a sporirii calităţii lor. Din acest punct de vedere considerăm că ar trebui înlocuit sistemul alegerilor în consiliile locale pe liste de partid cu unul uninominal pe circumscripţii, în măsură să permită alegerea persoanelor cunoscute şi responsabile faţă de cei care i-au ales, nu faţă de liderul sau de grupul conducător al partidului. Alegerile pe liste de partid pot fi cumva justificate la nivel naţional, dar la nivel local nu au nici sens şi nici relevanţă.

În al treilea rând, menţionăm neconcordanţa dintre responsabilitățile atribuite şi posibilităţile materiale, umane şi financiare de realizare a lor. Resursele de care dispune puterea locală nu sunt suficiente pentru a acoperi întreaga gamă de sarcini, atribuţii şi servicii publice de a căror prestare este responsabilă. Rezolvarea situaţiei existente este imposibilă fără suficientă voinţă politică şi fără asumarea responsabilităţii cu privire la asigurarea condiţiilor materiale şi financiare pentru funcţionarea eficientă a puterii locale.

Tergiversarea soluţionării problemelor menţionate nu permite puterii locale să activeze la randament maxim, fapt care influenţează funcţionalitatea sistemului puterii publice, în ansamblu. Ingerinţa politică în activitatea puterii locale reduce semnificativ din capacitatea ei administrativă, alterează performanţa şi aduce atingere principiilor legale de funcţionare a statului democratic.

În concluzie menţionăm că existenţa şi activitatea puterii locale nu poate fi concepută în afara relaţiei cu mediul politic. Chiar dacă puterii locale îi sunt caracteristice anumite particularităţi cu caracter tehnic, aceasta este în mod nemijlocit influenţată de instituţiile şi orientările politice. Relaţia expusă nu semnifică însă o lipsă de iniţiativă şi un dinamism din partea acesteia, cu toate

că puterea locală, uneori, este prezentată ca fiind imobilă prin natura sa şi incapabilă, în esenţă, să se adapteze evoluţiilor cerute şi necesare. Puterea locală, ţinând cont de realităţile sociale şi politice, care evoluează în timp şi în spaţiu, dispune de anumită supleţe în acţiunea proprie şi de capacitate de adaptare la cazuri particulare.

Generalizând cele expuse, subliniem următoarele:

În orice colectivitate teritorială stabilă și organizată, conducerea afacerilor publice capătă forma unor relaţii de putere. Altfel spus, în orice colectivitate umană organizată există neapărat relaţii de putere, puterea fiind o condiţie obligatorie a existenței și funcţionării sale. Aceste relaţii de putere sunt indispensabile pentru a rezolva problemele existente şi a îndeplini sarcinile colective. Puterea publică în colectivităţile teritoriale locale comportă un caracter distinct față de puterea socială globală, fiind o emanație a populaţiei colectivităţii locale respective.

Această putere nu este puterea statului. Puterea locală este o putere nestatală a colectivităţii locale [550, p. 11-12], fiind puterea proprie a populației colectivităţi locale respective exercitată în limitele Constituţiei şi cadrului normativ al statului. Această putere nu poate fi tratată ca „părticică" a puterii de stat şi, respectiv, nu putem defini puterea colectivităţii locale drept putere statală, iar autorităţile sale drept organe al puterii statale.

Reprezentantul poporului este statul, care posedă o formă deosebită a puterii publice – puterea statală. Aceasta este puterea publică supremă, cea care stabilește limitele şi competenţele celorlalte forme ale puterii publice. Colectivităţilor locale le aparţine altă formă de putere publică, obiectivul ei fiind de a asigura vitalitatea colectivităţii şi acţionează în limitele atribuţiilor stabilite de puterea statală. Cu toate că este diferită de puterea statală, puterea colectivităților locale este una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial al poporului, unit nu doar de factorul teritorial, dar şi de factori sociali determinaţi, de convieţuirea în comun şi de apariţia necesităţii de coordonare şi de conducere a activităţilor vieţii comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune de rând cu formele soluţionării nemijlocite de către populaţie a problemelor cu caracter local, şi existenţa unui aparat administrativ, funcţionarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenţei, fapt care implică manifestări de putere publică, reprezentând nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere, dar şi o condiţie obligatorie. Puterea publică a colectivităţilor locale deține un anumit grad de autonomie pentru ca să aibă posibilitate de acţiona în limitele competenţei atribuite. Competenţa proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităţilor locale pentru a putea rezolva problemele locale şi pentru a participa la soluţionarea problemelor de nivel naţional [551, p. 89].

Populația locală poate să-și exercite puterea în două forme: în mod direct şi prin reprezentare. Exercitarea în mod direct se exprimă prin participarea la alegerile şi referendumurile locale. Forma

indirectă se materializează prin reprezentanţii aleşi în autorităţile reprezentative, care vor acţiona în numele şi în interesele populației colectivităţi locale. Autoritatea realizată nemijlocit de populaţie şi de autorităţile publice locale constituite în baza alegerilor reprezintă voinţa populaţiei colectivităţilor teritoriale locale, care constituie o parte integrantă a poporului Republicii Moldova.

Cu toate că subiectul puterii publice a colectivităţilor locale este populaţia lor, care reprezintă o parte din popor, din punct de vedere juridic puterea statală este cea care atribuie competenţă altor colectivități teritoriale publice, le acordă calitatea de persoane juridice publice, determină volumul competenţei autorităţilor lor. Puterea statală este prezentă la nivel local atât prin acţiunea legilor, cât și prin autorităţile deconcentrate ale instituţiilor centrale care își desfășoară activitatea în teritoriul respectiv. Autorităţile puterii statale şi reprezentanţii lor în teritoriu soluționează, la nivel local, problemele de interes naţional.

Legea fundamentală a Republicii Moldova distinge clar cele trei planuri pe care poate să fie situată suveranitatea: al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranităţii, combinând teoria suveranităţii naţionale cu cea a suveranităţii populare şi cel al exerciţiului suveranităţii, acesta fiind realizat prin organele reprezentative ale poporului şi prin referendum. Pornind de la prevederile constituţionale, putem afirma că sintagma „puterea poporului" include următoarele componente:

1) izvorul puterii în Republica Moldova este poporul ei;

2) subiecții colectivi ai puterii publice sunt: a) poporul Republicii Moldova și b) populaţia colectivităţilor locale;

3) există două sisteme de autorităţi publice care exercită prerogativele puterii publice: a) autoritățile puterii publice statale și b) autoritățile puterii publice locale.

Astfel, sistemul puterii publice din Republica Moldova reprezintă un sistem alcătuit din două niveluri egale. În scopul clarificării situaţiei, având în vedere dispozițiile legiuitorului autohton, propunem următoarea diferenţiere pe niveluri a puterii publice în Republică Moldova:

1. Puterea publică statală, care reprezintă colectivitatea teritorială naţională.

2. Puterea publică locală, alcătuită din două subsisteme: a) puterea publică a colectivităților teritoriale intermediare (nivelul II) și b) puterea publică a colectivităților locale (nivelul I).

În ordinea de idei reliefată, fiecărei forme de putere publică îi corespunde sursa şi forma sa organizaţională: puterea publică statală are ca sursă poporul, iar ca formă - statul; puterea publică locală are ca sursă populația colectivităților teritoriale locale și intermediare, iar în calitate de formă organizaţională - sistemul autorităţilor publice locale [83, p. 62 - 63].

2.2. Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale

În contextul dezvoltării şi consolidării puterilor locale și regionale problematica organizării teritoriale a puterii locale suscită un mare interes. Drept confirmare a celor afirmate pot servi reformele care au avut loc la finele secolului XX – începutul secolului XXI într-un şir de state atât unitare, cât şi federative, cum ar fi Argentina – 1994, Marea Britanie – 1998, Elveţia – 1999, Italia – 2001, Franţa – 2003 sau Germania – 2006.

Indiferent de forma de organizare teritorială a puterii publice, în democrațiile contemporane se prefigurează evident tendinţa ascendentă de a reglementa problemele organizării teritoriale a puterii publice în legile fundamentale. Pentru statele unitare, de regulă, sunt indicate principiile descentralizării şi ale autonomiei locale: art. 15 al Constituţiei Poloniei (1997) [478], art. 120 al Constituţiei României (2003) [61]. Consacrarea principiul subsidiarităţii (art. 23 al Constituţiei Germaniei (1949)) [369] şi al proporţionalităţii (art. 118 al Constituţiei Italiei (1947)) [388] sunt mai mult caracteristice statelor federative sau regionalizate, cu toate că principiul subsidiarităţii este reflectat şi în constituţiile unor state unitare – art. 6 al Constituţiei Portugaliei (1976) [389], art. 72 al Constituţiei Franţei (1958) [387].

Este de menționat că se atestă și tendinţa de schimbare a accentelor în materie de organizare teritorială a puterii publice – de la abordarea structurală la cea funcţională. Se acordă o atenţie mai mare optimizării organizării teritoriale a puterii publice, sporirii eficienţei deciziilor autorităţilor puterii publice şi a operativităţii adoptării lor [511, p. 397].

Funcţionarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcţionarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării şi activităţii autorităţilor puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea.

În spațiul public, dar și în literatura de specialitate, continuă să-și producă efectele paradigma organizării administrativ-teritoriale a statului, edificată pe abordarea descendentă a distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul, caracteristică societăților nedemocratice. Astfel de structură, construită în baza principiilor regimurilor autoritare este suficient de stabilă, însă exclude inițiativa locală și mobilizarea resurselor proprii de dezvoltare. Este evident că acest model de organizare teritorială a puterii publice necesită o reformare radicală, iar pentru realizarea cu succes a reformei sunt necesare investigații științifice profunde care i-ar oferi un fundament teoretic solid.

Soluționarea problemelor identificate impun alegerea unei strategii de cercetare care, de regulă, este influențată de paradigma de cercetare cu care cercetătorul preferă să lucreze sau care

este considerată cea mai în măsură să ofere, din punct de vedere pragmatic, asumpții ontologice și epistemologice mai potrivite [38, p. 2]. O paradigmă, în accepţia ei uzuală, este un model sau un cadru teoretic acceptat. În antichitate paradigma avea sensul de exemplu deosebit sau model, care servește ca standard de gândire [512, p. 390]. M. Foucault considera că paradigma este o totalitate de episteme, iar I. Lakatos trata paradigma de cercetare ca pe o construcție logică care include „nucleul dur", „centura interzisă", „euristica negativă" și „euristica pozitivă". În accepțiunea lui J. Habermas paradigma reprezintă un set de interese de cercetare. P. Feyrabend neagă existența și necesitatea paradigmelor, fiind adept al conceptului „anacronismului gnoseologic" [517, p. 22].

Paradigma poate fi înțeleasă ca un set de premise teoretice și metodologice care determină un studiu științific specific și care este aplicat în practica științifică la o anumită etapă. Paradigma este nu doar baza pentru alegerea problemelor de cercetare, ci și modelul pentru rezolvarea lor. Paradigma permite rezolvarea dificultăților în activitatea de cercetare, stabilirea schimbărilor în structura cunoașterii care apar ca urmare a revoluției științifice și sunt legate de asimilarea noilor date empirice [543, p. 331]. Cu toate acestea, paradigma nu este doar un set de teorii, ci și un set de modele pentru rezolvarea problemelor specifice și cercetarea problemelor concrete. În plus, paradigma impune cercul de probleme care sunt semnificative și rezolvabile, determinând astfel ceea ce se poate referi în general la fapte științifice și ce nu [537, p. 402]. Paradigma este tratată și ca sistem de realizări științifice de bază – teorii, metode, pe modelul cărora se organizează practica de cercetare a specialiștilor dintr-un domeniu de cunoaștere într-o anumită perioadă istorică [531, p. 364].

În context epistemologic, noțiunea „paradigmă" a fost introdusă de G. Bergman pentru a caracteriza natura normativă a metodologiei, dar devine larg răspândită după publicarea lucrărilor savantului american Th. Kuhn. Conform definiţiei elaborate de Th. Kuhn, „paradigmele sunt acele realizări ştiinţifice universal recunoscute care, pentru o perioadă, oferă probleme şi soluţii model unei comunităţi de practicieni" [175, p. 58]. Paradigmele, ca realizări ştiinţifice ce oferă modele de formulare şi rezolvare de probleme unui grup de cercetători, constituie entităţi complexe ce cuprind elemente de natură teoretică, instrumentală şi metodologică [124, p. 19]. Orice paradigmă este compusă din trei elemente: ontologic, epistemologic şi metodologic. Astfel, ontologia oferă o interpretare a structurii realităţii, a legăturilor dintre elementele ei componente şi a modului în care funcţionează acestea. Epistemologia oferă răspunsul la întrebarea „Cum putem cunoaşte lumea?" şi „Care aspecte ale lumii pot fi cunoscute?". Metodologia cuprinde tehnicile practice de obţinere a informaţiilor despre realitatea socială în concordanţă cu coordonatele epistemice [220, p. 19]. Toate paradigmele anterioare și cele existente, pot fi caracterizate prin modul în care adepții lor răspund la aceste trei întrebări fundamentale. Ei, după Egon G. Guba, pot fi divizați în următoarele

curente: pozitivism, postpozitivism, criticism, constructivism. [423, p. 18-26].

Pentru a justifica existența, paradigmele trebuie să întrunească două caracteristici esenţiale: a) realizările lor să fie „suficient de noi pentru a atrage un grup durabil de aderenţi, îndepărtându-i de modurile rivale de activitate ştiinţifică"; b) să fie „suficient de deschise, de neîncheiate, pentru a lăsa soluţionarea multor tipuri de probleme în sarcina noului grup de practicieni" [175, p. 72]. Pentru a se detașa de o oarecare altă teorie, trebuie să realizeze următoarele obiective: a) stabilirea faptelor relevante, adică „acea clasă de fapte pe care paradigma le-a identificat ca fiind deosebit de revelatoare despre natura lucrurilor" şi care sunt absolut necesare pentru rezolvarea problemelor cu care cercetătorii științifici se confruntă; b) încadrarea faptelor în logica demersului teoretic, prin determinări factuale care „vizează acele fapte care (deşi nu prezintă adesea interes intrinsec) pot fi direct comparate cu predicţiile paradigmei"; c) articularea teoriei se referă la „travaliul empiric menit să articuleze teoria paradigmă, dizolvând ambiguităţile rămase şi permiţând rezolvarea problemelor asupra cărora anterior ea atrăsese doar atenţia". Acest ultim obiectiv era considerat de Th. Kuhn ca fiind cel mai important, deoarece afirmarea paradigmei este o condiție necesară soluţionării cu succes a problemelor existente într-un anumit domeniu științific [175, p. 87-89].

Mai târziu, în legătură cu faptul că noțiunea „paradigmă" a provocat interpretări inadecvate față de cea dată inițial și sub influența criticilor aduse pentru excesul de sociologism și psihologism în explicarea sensului paradigmei Th. Kuhn și-a concretizat poziția prin introducerea conceptului de „matrice disciplinară" sinonimă cu contextul epistemic al unei paradigme. Componentele unei matrice disciplinare conțin: a) „generalizările simbolice", adică „expresiile folosite fără probleme sau dezacorduri de către membrii grupului"; b) „paradigme metafizice" sau „părţile metafizice ale paradigmelor", având-se în vedere opțiunile comune pentru ideile esențiale: „încrederea în unele modele"; c) valorile, care oferă „un sentiment de comunitate oamenilor de știință în ansamblu" [175, p. 250-253].

Conceptul de paradigmă a lui Th. Kuhn, devenit foarte răspândit, a pierdut în prezent din importanța de termen strict specializat al istoriei și filozofiei științei, întrând în lexiconul științific general. În știința contemporană schimbarea paradigmelor reprezintă schimbarea modalității de abordare a obiectului de cercetare, soluționarea problemelor existente pornind de la realitățile lumii contemporane. Diferenţele dintre paradigmele de cercetare rezidă în modurile lor particulare de a vedea lumea și modul în care aceasta poate fi înţeleasă, pornind, evident, de la asumpţiile lor ontologice şi epistemologice [38, p. 4]. Numai paradigma promovează o cercetare realmente eficientă: pe de o parte, pentru că prin încheierea disputelor dintre şcoli se pune astfel capăt reluării permanente a problemelor fundamentale; pe de altă parte, pentru că încrederea că se aflau pe calea cea bună îi încuraja pe oamenii de ştiinţă să întreprindă investigaţii mai precise, mai ezoterice şi

mai îndelungate [175, p. 80].

Generalizând, menționăm că paradigma este o realizare științifică dominantă pe parcursul unei anumite perioade istorice într-o anumită comunitate științifică. Aceasta reprezintă un model de formulare a problemelor, a metodelor de cercetare și de identificare a soluțiilor. Elaborarea unei paradigme reprezintă crearea unui cadru teoretico-conceptual și metodologic care circumscrie un domeniu de cercetare și care permite cercetătorilor să înainteze ipoteze de cercetare și să le demonstreze experimental.

Noțiunea „paradigmă", în accepțiunea noastră, reprezintă o construcție teoretică care oferă un instrument de cercetare util pentru soluționarea problemelor existente. Pornind de la premisa că paradigmele de cercetare „oferă diferite moduri de a realiza conexiuni între ideile despre lumea socială, experienţele sociale ale oamenilor şi lumea socială în cadrul căreia se desfăşoară viaţa socială" [38, p. 146] și pentru a ne încadra deliberat în logica procesului democratic de soluţionarea problemelor teoretice și practice vizând organizarea teritorială eficientă a puterii publice propunem de a pune la baza demersului științific de analiză a fenomenului paradigma organizării teritoriale a puterii publice.

În prezent, problemele cu care se confruntă puterea locală deja nu pot fi soluționate apelând la paradigma „organizării administrativ-teritoriale a statului". În rezultatul desfășurării proceselor de democratizare, a crescut într-un mod substanțial rolul și importanța colectivităților locale. În afară de colectivitățile naționale, în lume există peste jumătate de milion de colectivități locale și regionale cu propriile interese și probleme. Fiecare dintre aceste colectivități teritoriale au propriile autorități publice care funcționează în regim de putere publică, distinctă de puterea publică statală. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Organizarea teritorială eficientă a puterii locale are un rol important în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a unei țări, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație și este direct legată de concepte precum statul unitar, descentralizarea și deconcentrarea puterii publice, dezvoltarea regională și autonomia locală.

Paradigma organizării teritoriale a puterii locale se bazează pe abordarea ascendentă a fenomenului care are drept punct de pornire recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale publice în societățile democratice contemporane. Într-o astfel de abordare, distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul nu este un exercițiu de delimitare a teritoriului statului, ci un proces amplu de identificarea dimensiunilor teritoriale optime pentru colectivitățile locale și intermediare. Căutarea unui optimum teritorial întrunește la bază două sarcini determinante: a) autosuficiența colectivităților locale și b) asigurarea condițiilor pentru funcționarea democrației locale.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri, având diverse forme (viziunea colectivist-volitivă privind puterea publică) [550, p. 13];

b) la fiecare nivel de existență a colectivităţilor locale (subnaționale) populaţia lor ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităţilor create de aceste colectivităţi, realizează, în limitele sale teritoriale puterea publică, potrivit prevederilor legale;

c) puterea fiecărei colectivităţi locale (subnaționale) reprezintă o parte componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituţia şi legile statului care atribuie autorităţilor elective ale colectivităţilor locale competenţa necesară în vederea realizării puterii lor.

e) dimensiunea teritorială a puterii locale influențează modalitățile de acțiune a puterii locale și eficiența activității ei.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente: a) organizarea teritorială a puterii statale; b) organizarea teritorială a puterii locale; c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autorităţile puterii statale şi autorităţile puterii locale; d) colaborarea nivelurile de putere publică în realizarea interesului general. Ideea de bază a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu statul, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât şi a existenţei şi funcţionării puterii publice a colectivităţilor locale, ca putere de aceeaşi natură socială, dar fiind diferită ca formă şi conţinut de cea statală. Aceste colectivități dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și alegerile locale prin intermediul căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale și executive) [77, p. 24].

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă posibilitatea de a trata problema organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva proceselor de democratizare, caracteristice lumii contemporane. Caracterul multinivelar al puterii publice, determinat de limitele teritoriale în care se aplică, implică studierea fenomenului dat în toate formele sale de manifestare şi elaborarea criteriilor unitare de analiză a organizării structurilor puterii publice. Într-o astfel de abordare este importantă analiza eficienței organizării puterii publice în corespundere cu principiul teritorial, a resurselor de care dispune şi pe care le va folosi în scopul legitimării sau consolidării poziţiei sale.

Fiind coerentă și suficient de accesibilă pentru percepere şi aplicare, paradigma organizării teritoriale a puterii publice este un instrument de cercetare ştiinţifică util la cercetarea fenomenului puterii publice din societățile contemporane. În contextul proceselor de modernizare care au loc în Republica Moldova [309-311; 314; 315], elaborarea și acceptarea unei paradigme unitare privind

puterea publică şi organizarea ei teritorială este foarte actuală. În baza acestei paradigme se poate realiza un sistem unitar şi proporţional de organizare teritorială raţională a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcţionarea ei eficientă [393, p. 40].

Implicațiile pozitive ale aplicării paradigmei organizării teritoriale a puterii publice atât în activitățile de cercetare cât și cele practice se fondează pe următoarele raționamente:

- În statele democratice, datorită principiului eligibilităţii aplicat la constituirea autorităţilor publice, are loc o mişcare permanentă a persoanelor care participă la viaţa politică şi care acced la funcţii publice în sistemul autorităților publice locale. Anume acești funcţionari, cât şi aleşii locali, care, în cele mai dese cazuri, dețin cunoștințe foarte vagi despre formele de manifestare şi realizare a puterii publice locale, au nevoie de un suport teoretic bazat pe o viziune ştiinţifică unitară asupra puterii publice și care le-ar servi ca instrument util în procesul de luare a deciziilor şi de exercitare a atribuţiilor.

- În condiţiile modernizării societății, marcate de procesele de reevaluare a conceptelor şi a valorilor, în special a celor ancorate în trecut, necesitatea elaborării unei construcții teoretice moderne privind organizarea teritorială a puterii publice care ar reflecta şi ar corespunde noilor realităţi, lipsite de constrângeri ideologice şi dogme propagandistice este evidentă. Dat fiind că în ultimele trei decenii au fost elaborate şi promovate diverse viziuni privind organizarea teritorială a puterii locale, a apărut necesitatea obiectivă de a sistematiza abordările, ideile şi cunoştinţele acumulate în cadrul unei paradigme privind organizarea teritorială a puterii locale.

- Realitățile societății contemporane (politice, economice și sociale) de asemenea reclamă identificarea de noi mecanisme şi metode de realizare a puterii publice atât la nivelul statal, cât şi la nivelul local, instituţionalizarea unor forme civilizate, clar stabilite şi reglementate juridic de colaborare între nivelurile puterii publice.

- Impulsionarea cercetărilor științifice privind organizarea teritorială a puterii locale prin oferirea unui cadru teoretic unitar de analiză a fenomenului.

- Analiza experienţei în materie de organizare teritorială a puterii publice acumulate de alte state, cu predilecție ale celor care se află în condiţii similare sau comparabile cu cele din Republica Moldova, din perspectiva edificării propriului sistem. Este necesar de a folosi raţional experienţa străină, luând în considerare particularităţile naţionale, istoria şi nu în ultimul rând, mentalitatea populaţiei Republicii Moldova. Importul instituțional și copierea neinspirată a practicilor aplicate în alte state poate avea consecinţe nefaste asupra sistemului autohton de organizare teritorială a puterii publice.

- Încadrarea problemelor teoretice şi practice privind dimensiunea teritorială a puterii publice în limitele paradigmei organizării teritoriale a puterii publice va permite funcţionarilor care

activează în cadrul autorităţilor publice, aleșilor locali, dar şi tuturor celor interesaţi şi implicaţi să înţeleagă procesele care au loc în societate, stimulând astfel participarea lor civică [77, p. 25-26].

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă avantajul de a opera cu anumite concepte clar definite și în plin acord cu semnificația pe care o comportă. De exemplu, pentru a caracteriza dimensiunea teritorială a organizării puterii publice în stat şi implicit, sistemul relaţiilor dintre puterea publică statală şi puterea locală, în literatura de specialitate se face uz de mai multe sintagme, printre care: „orânduire de stat", „organizare naţional-statală", „organizare teritorială a statului", „organizare administrativ-teritorială", „împărţire teritorială a statului" [117, p. 19-20], „sistemul delimitării verticale a puterii", „organizare teritorială a puterii publice". Însă sintagmele prezentate nu oferă certitudinea existenţei în cadrul statului şi a colectivităţilor teritoriale locale, acestea pot fi folosite atunci când se examinează puterea statală în raport cu entităţile teritoriale componente, dar nu sunt utile la elucidarea rolului şi a funcţiilor puterii publice a colectivităţilor subnaționale. Este important de a distinge sintagma „delimitare teritorială a statului" de sintagma „organizare teritorială a puterii publice în stat". Organizarea teritorială a puterii publice în stat include și sistemul interacţiunilor între nivelurile puterii publice, adică între puterea statală şi puterea locală. Esenţa acestei sintagme poate fi desluşită doar în baza unităţii dialectice a tuturor elementelor constitutive (analiza metafizică a teritoriului şi a puterii nu va asigura o interpretare exhaustivă a organizării teritoriale a puterii publice). Mai mult, în cadrul curentului ştiinţific bazat pe clasificarea tradiţională a statelor după forma organizării teritoriale, toate aspectele teritoriale (organizarea teritorială şi delimitarea teritorială a statelor, tipurile şi statutul entităţilor teritoriale componente, simetria şi asimetria, centralizarea şi descentralizarea în organizarea teritorială a statelor) practic sunt legate în mod indisolubil cu organizarea şi edificarea sistemului de exercitare a puterii publice [530, p. 23].

Sintagma „organizarea teritorială a puterii publice" include două componente esenţiale – puterea publică și teritoriul. Teritoriul îndeplinește un rol de maximă importanță, care depășește interesul strict necesar al definirii statului. Unele dintre funcțiile primordiale ale teritoriului statului rezidă în faptul că teritoriul reprezintă simbolul și factorul de protecție a ideii naționale, iar în aspect fizic și în anumite limite determină întinderea și prerogativele puterii publice, suveranitatea și independența acestei. În sfârșit, teritoriul asigură și confirmă calitatea cetățenilor, trăsăturile lor comună de a convieţui într-un anumit spațiu. Constituția, nominalizând teritoriul ca fiind element constitutiv al statului, precizează că el este inalienabil (art. 3, alin.1), interzicându-se, astfel, orice formă de înstrăinare a lui. Inalienabilitatea este valabilă nu numai pentru raporturile statului cu alte state, dar și pentru raporturile statului cu persoanele fizice si juridice străine.

Teritoriul reprezintă un spaţiu, asupra căruia acţionează puterea publică suverană a poporului

sau a colectivităţilor locale. Într-o astfel de abordare trebuie nuanţate trei momente. În primul rând, teritoriul include nu numai porţiunea terestră, dar şi suprafeţele acvatice şi atmosfera. În al doilea rând, noţiunea „teritoriu" este strâns legată de noţiunea „stat", fiind unul dintre elementele sale esenţiale. În al treilea rând, definirea noţiunii „teritoriu" se face având scopul de a stabili limitele spaţiale ale acţiunii puterii publice. Anume din aceste considerente descrierea teritoriului nu se întâlneşte prea des în textele constituţionale ale ţărilor contemporane. În schimb, problemele ce țin de organizarea puterii publice statale şi ale colectivităţilor locale, delimitarea mai mult sau mai puțin strică a sferelor de competenţă se acordă suficient spaţiu [538, p. 260].

Teritoriul, în calitatea sa de fundament spaţial al organizării puterii publice statale sau locale, nu poate fi tratat arbitrar, adică în afara unor criterii formal atribuite şi abstract, ceea ce ar însemna în afara relației cu sistemul general de organizare teritorială a puterii publice şi fără interacţiunea cu celelalte elemente. Organizarea puterii publice trebuie să aibă o structură ordonată, lucru valabil şi pentru componenta sa teritorială. În primul rând, organizarea teritorială a puterii publice trebuie să fie una structurată, adică să includă tipuri determinate de entităţi teritoriale, formal acceptate. Al doilea aspect al problemei îl constituie corelarea structurii organizaţionale teritoriale a puterii statale cu structura organizării teritoriale a puterii locale. Stabilitatea activităţii autorităților publice şi a vieţii politice în stat depind, în mare măsură, de organizarea teritorială a puterii publice, care reflectă structura teritorială a statului, cât şi relaţiile între stat şi entităţile teritoriale componente.

Similitudinea, în linii mari, a sarcinilor şi funcţiilor realizate de autoritățile publice statale și locale, indiferent de tipul lor concret de manifestare, contribuie la sporirea gradului de unitate a sistemului puterii publice. Realizarea eficientă a sarcinilor şi funcţiilor care le-au fost atribuite este imposibilă fără colaborarea armonioasă a componentelor puterii publice, coeziune care poate fie asigurată în activitatea de formare a unei structuri unitare a organizării teritoriale a puterii publice. Ideea fundamentală ar trebui să fie următoarea: apropierea autorităţilor puterii locale de populaţie în scopul soluţionării întregului spectru de probleme de interes local, fără a periclita rezolvarea problemelor aflate în competenţa autorităţilor statale. Concluzia care rezultă este că organizarea teritorială a puterii locale trebuie să fie o parte componentă şi să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice în stat, termenul „organizare" implicând atât perceperea, cât şi existenţa relaţiilor de tip sistemic ca urmare a complexităţii teritoriale la care se face referință.

Problemele privind eficiența activităţii puterii publice sunt legate indisolubil de organizarea ei teritorială, funcţionarea autorităţilor puterii statale şi ale celor locale realizându-se în limitele unor spaţii teritoriale delimitate. Pentru autorităţile statale fundamentul teritorial al activităţii lor îl constituie teritoriul naţional al Republicii Moldova, în timp ce pentru autorităţile publice locale contează teritoriul colectivităţilor locale respective.

Sintagma „organizare teritorială” poate fi înţeleasă ca un set de principii şi reguli de ordonare a elementelor componente ale teritoriului de aşa manieră încât să fie asigurată interacţiunea între elementele sale componente. Structura teritorială a statului reprezintă, în fapt, forma de organizare teritorială a puterii publice. Astfel, organizarea teritorială a statului reprezintă, pe de o parte, forma organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de alta, un sistem de relaţii între stat, ca tot întreg, cu părţile sale componente. Caracterul acestor relaţii determină configuraţia celor două forme de organizare național-teritorială ale statului: unitar şi federativ. Diferitele componente ale organizării teritoriale a puterii publice pot servi drept criterii pentru clasificarea statelor. În funcție de gradul de rigiditate a sistemului puterii publice și a relaţiilor dintre nivelurile central şi cel local al puterii publice, statele contemporane, federative şi unitare în înţelesul tradiţional al termenului, pot să fie împărțite în centralizate (Kazahstan, Federația Rusă, Belarus) şi decentralizate (Statele Unite, Spania, Marea Britanie, Italia). În funcție de statutul părţilor componente, distingem state simetrice (Germania, Polonia) şi asimetrice (Ucraina (până în 2014), Republica Moldova, Spania, Federația Rusă). După modelul realizării puterii publice la nivel local, deosebim state cu sisteme dezvoltate de autoadministrare (Marea Britanie, SUA), state cu structuri administrative statale în teritoriu (China, Vietnam, Laos) şi state cu sisteme mixte – coexistenţa sistemului administrativ statal în teritoriu cu autoadministrare locală (Franţa, Kazahstan, Federația Rusă, India). Sunt posibile şi alte clasificări: după numărul nivelurilor de administrare; în funcție de gradul de integrare a statului în comunitatea internaţională şi a concepţiei alese privind corelarea normelor internaţionale cu cele naţionale (participarea autorităţilor puterii publice de diferite niveluri la rezolvarea problemelor interstatale şi a activităţii structurilor suprastatale) [530, p. 24]. În baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice este posibilă efectuarea analizei concrete a organizării teritoriale a puterii publice în orice stat contemporan.

Rezumând cele menționate, insistăm asupra faptului că sintagma „organizarea teritorială a puterii locale” trebuie tratată sub două aspecte: acțiune și sistem. În prima accepție, „organizarea teritorială a puterii locale” înseamnă distribuirea optimă a puterii locale în raport cu teritoriul colectivităților locale, adică stabilirea limitelor teritoriale de acțiune a autorităților puterii publice, asigurând astfel funcționarea ei eficientă pentru atingerea obiectivelor trasate. Abordată ca sistem, „organizarea teritorială a puterii locale” reprezintă o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elemente ale sistemului sunt: a) instituţional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcţional – cuprinde totalitatea formelor şi direcţiilor activităţii administrative, procedeelor şi metodelor de exercitare a puterii publice, atribuțiilor îndeplinite în realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea autorităților administrației publice locale, precum

și relaţiile stabilite între acestea; d) relațional – reprezintă totalitatea relaţiilor între autoritățile locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale [77, p. 23].

Așadar, problema principială a organizării teritoriale a puterii publice constă în determinarea necesităţii şi suficienţei instituţiilor puterii publice la diferite niveluri, care ar fi capabile să rezolve problemele vitale ale populaţiei. Criteriul necesității și suficienței instituțiilor publice poate asigura elaborarea unei construcţii logice şi unitare, ar fi în stare să contribuie la diminuarea discrepanţelor şi neclarităţilor în abordarea celor două forme ale puterii publice: statală şi locală. Reamintim că există un anumit tip de colectivități unde poate să apară şi să fie realizată în diverse forme puterea publică – colectivităţile teritoriale publice. Colectivităţile teritoriale, constituite în baza unor acte constituţionale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate clar stabilite. Propria putere publică funcţionează în cadrul unei colectivități teritoriale care manifestă interese publice distincte, îşi formează propriile autorități ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei circumscrişi colectivității respective.

Puterea locală se realizează în limitele teritoriale ale colectivităților locale, delimitate unele de altele prin hotare clar stabilite. Gradul lor de autonomie și vitalitate depinde, într-o mare măsură, de principiile care se află la baza organizării teritoriale a puterii locale. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt rezultatul cercetărilor științifice, direcțiilor strategice ale politicilor publice și experienței istorice acumulate. Analiza principiilor organizării teritoriale a puterii locale oferă posibilitatea de a elucida esența structurii existente și de a elabora o idee generală privind similitudinile și diferențele în comparație cu alte state.

Exprimăm ideea că literatura de specialitate autohtonă tratează sumar problema principiilor organizării teritoriale a puterii locale și, de regulă, acestea sunt doar enumerate. Mai constatăm că numărul și natura principilor de la o lucrare la alta diferă, dat fiind că în multe cazuri prevalează nu atât analiza lor obiectivă, cât poziția subiectivă a autorului. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt determinate de elementele sale esențiale: nivel, competență, formele și metodele de acțiune. Pentru ca principiile organizării teritoriale a puterii publice locale să fie transformate în exigențe care au o forță juridică obligatorie, este necesar ca ele să fie fixate în textul legii, în caz contrar acestea rămân doar sub forma unor idei și reflecții teoretice.

La identificarea principiilor organizării teritoriale a puterii locale este important ca acestea să se regăsească printre cele care constituie la moment standarde europene şi care au reglementare constituțională (art. 6, 8, 34, 38, 39, 53, 109 și 127 din Constituţie). Reglementările trebuie să decurgă din aceste principii şi să le dezvolte, în caz contrar ar putea fi declarate neconstituţionale sau să fie în contradicţie cu actele internaţionale ratificate de Republica Moldova [257, p. 10].

În procesul organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova recomandăm luarea în considerare a următoarelor principii:

- Principiul respectării drepturilor omului. Respectarea drepturilor şi libertăţilor omului este una dintre sarcinile primordiale ale puterii locale. Datorită complexităţii crescânde a problemelor impuse de perioada de tranziţie, autorităţile publice locale sunt puse în situaţia de a interveni din ce în ce mai mult în aproape toate domeniile vieţii sociale şi de a adopta decizii care interesează un număr tot mai mare de locuitori. Intervenţia autorităţilor publice locale în formă de acte juridice sau acţiuni conțin incidenţe crescânde asupra drepturilor şi libertăţilor omului cu toate riscurile posibile de eventuale prejudicieri a libertăţii şi demnităţii individuale. Cert este că în aceste condiţii, problematica drepturilor omului trebuie să constituie o preocupare prioritară în activitatea autorităţilor publice locale. Este necesar de precizat că în prezent problematica drepturilor omului nu constituie o preocupare directă a autorităţilor publice locale, dar prin responsabilitățile care li se atribuite de legislaţia în vigoare, ele pot şi trebuie să contribuie la realizarea deplină a drepturilor omului. În această ordine de idei, considerăm absolut necesară familiarizarea consilierilor locali şi a reprezentanţilor autorităţilor executive locale cu drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, cu documentele internaţionale şi naţionale din domeniu, cu practicile moderne de respectare a drepturilor omului în activitatea autorităţilor publice locale.

Este evident faptul că pentru a fi respectate, drepturile omului trebuie să fie cunoscute, atât de către autorităţile publice locale abilitate să le aplice, cât şi de populaţie, care trebuie să cunoască drepturile sale şi posibilităţile practice de a le realiza.

- Principiul respectării tradiţiilor istorice, naţionale şi locale. Organizarea teritorială a puterii locale solicită de a lua în considerare, în mod neapărat, experienţa istorică, tradiţiile naţionale şi locale existente cât și particularitățile locale. Organizarea teritorială a puterii locale nu este doar o operaţiune de ordin tehnic, ci ţine de o anumită realitate geografică și istorică, culturală şi socială. Chiar dacă realitatea deseori este reinterpretată de către stat, diferenţierea colectivităţilor locale nu este numai de ordin birocratic, ci se referă și la anumite împrejurări sociale. Statutul de colectivitate locală contribuie la construirea identităţii, asigurând reprezentarea colectivității în spaţiul politico-administrativ și oferind reprezentanţilor dreptul de a vorbi în numele său. Colectivitatea locală reprezintă emanaţia unei populaţii, implantată într-un spaţiu geografic circumscris. Beneficiind de o realitate incontestabilă de ordin sociologic şi o plasare teritorială specifică, colectivitatea locală dispune de legitimitate proprie în raport cu statul: administrarea afacerilor locale se circumscrie intereselor populației colectivităţii respective [15, p. 145].

- Principiul suficienței economice și financiare. La dimensionarea teritorială a colectivităților locale trebuie să se ţină cont de resursele existente, de numărul şi densitatea populaţiei, de căile de

comunicaţie și de perspectivele dezvoltării economice. Hotarele administrative ale colectivităților locale trebuie să se apropie la maximum sau să coincidă cu cele economice.

- Principiul asigurării participării populaţiei la administrarea treburilor publice locale. Astfel, limitele teritoriale ale exercitării puterii publice locale trebuie trasate în asemenea configurație, ca populația încadrată în aceste limite să aibă interese comune cu privire la soluționarea problemelor de interes local.

- Principiul apropierii maxime a autorităţilor puterii locale de locuitori, presupune acordarea unui spectru larg de servicii calitative şi accesibile, precum şi satisfacerea diverselor necesităţi ale populaţiei cât mai aproape de locul de trai.

- Principiul consultării populaţiei în problemele cu privire la organizarea teritorială a puterii publice. Orice modificare a limitelor teritoriale ale colectivităților locale trebuie să fie realizată în funcție și în conformitate cu doleanţele şi opiniile cetăţenilor. Mecanismul determinării necesității modificării limitelor teritoriale ale colectivităților locale prin consultarea opiniei publice permite să se răspundă în mod adecvat la provocările economice și organizatorice ale colectivității.

- Principiul legalităţii. Pentru funcţionarea eficientă a sistemului puterii publice la toate nivelurile este necesar de a asigura un cadru legislativ corespunzător. Garantarea constituţională a elementelor de bază ale sistemului organizării teritoriale a puterii publice este foarte importantă, trebuind să corespundă principiilor stipulate în articolul 109 al Constituţiei Republicii Moldova.

- Principiul respectării realizărilor științei. Orice modificare a organizării teritoriale a puterii locale trebuie să aibă o bază teoretică solidă, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate şi riguroase a realităţilor existente, a consecinţelor pozitive, dar, mai ales, negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Eşecul reformelor din diverse domenii se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate ştiinţific [77, p. 30-32].

Principiile enunțate asigură fundamentul teoretic al organizării teritoriale a puterii locale. Cu certitudine, este necesar de a ține cont și de anumiți factori de influență. Am constatat că nu există o dependență strictă a procesului organizării teritoriale a puterii locale față de criteriile obiective de formare a sistemelor teritoriale. Dimpotrivă, o influență asupra procesului revine configurațiilor constituite în timp. Influența hotarelor colectivităților locale în a căror limite realizează atribuțiile sale autoritățile publice locale sunt cu atât mai stabile, cu cât funcțiile exercitate de autorități sunt mai mult evoluate și cu cât mai multe sunt resursele proprii de care dispun. Funcționarea durabilă a unor autorități publice în anumite limite teritoriale constituie un factor important în stabilirea dimensiunii colectivității locale. Atunci când are loc o dezvoltare evolutivă, treptată a societății, acest factor plasează procesele de formare a complexelor și sistemelor teritoriale în cadrul spațial conturat de hotarele administrative. Anume prin aceasta se explică stabilitatea pe termen lung a

organizării teritoriale a puterii publice în statele dezvoltate.

Totuși, spre deosebire de aceste state, Republica Moldova a avut o evoluție istorică diferită, reformele din perioada sovietică i-au schimbat complet structura teritorială transformând-o, în mare măsură, într-o construcție artificială. În condițiile puterii hipercentralizate care a dominat câteva decenii, dezvoltarea locală practic a fost unilateral subordonată autorităților centrale, care distribuiau resursele financiare în baza criteriilor departamental și de ramură, fără o coordonare adecvată cu autoritățile locale. În asemenea condiții funcțiile autorităților locale practic au rămas nesolicitate. Drept urmare, în Republica Moldova condițiile și factorii obiectivi s-au constituit nu în favoarea rolului stabilizator al organizării teritoriale a puterii locale, care a avut un efect redus asupra dezvoltării și amplasării entităților economice, dar și asupra dezvoltării sociale a anumitor raioane și localități.

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale, comparativ cu alte sisteme, este mult mai static. Această stare reprezintă o condiție necesară pentru buna funcționare a autorităților publice locale, care trebuie să aibă o arie teritorială de activitate permanentă și clar delimitată. Caracterul static al organizării teritoriale a puterii locale nu poate fi corelat cu situația responsabilităților ce țin de administrarea afacerilor publice ale colectivităților locale, care evoluează și sunt determinate de condițiile în schimbare ale dezvoltării sociale și locale. Influența factorilor socio-economici și organizaționali depinde și de legislația în vigoare, forma de guvernare, sistemul economic existent și de corelarea și delimitarea funcțiilor dintre nivelurile de realizare a puterii.

În afară de factorii socio-economici și organizaționali, asupra organizării teritoriale a puterii publice influențează și alți factori, cum ar fi cel național, istoric și politic, fiecare dintre care poate determina aspectele cele mai importante ale structurii teritoriale la anumite etape de dezvoltare a statului. După cum menționa O. Groza, organizarea spaţiului constituie rezultatul a două categorii de procese: 1) procese cu caracter voluntarist, rezultate din impactul deciziilor politico-administrative și 2) procese de autoorganizare rezervată, rezultate din tendinţa eternă de reechilibrare a sistemelor teritoriale în raport cu disfuncţionalităţile induse de factorii exogeni. Aceste categorii de procese menţin teritoriul, după cum susține autorul, într-o „tectonică teritorială activă” [132, p. 338]. Prin manifestarea de voinţă a statului, în conformitate cu politicile exercitate în domeniu, teritoriul este divizat în „unităţi administrativ-teritoriale”, puterea publică fiind dispersată pe unele niveluri. Reținem că unitatea administrativ-teritorială, după cum am mai menționat, reprezintă dimensiunea spaţială a autorităților publice statale.

În continuare se impun câteva precizări privind sensul și utilizarea sintagmelor „colectivitate locală” şi „unitate teritorial-administrativă” din perspectiva paradigmei organizării teritoriale a puterii publice. Potrivit definiţiei autonomiei locale, titularii dreptului şi al capacităţii de a rezolva

o parte importantă din treburile publice sunt colectivităţile locale, însă legislația națională atribuie calitatea de persoană juridică doar „unităţilor administrativ-teritoriale” (art. 4 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* și art. 3 (alin. 2) al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*) [199; 204]. Astfel, în sensul prevederilor *Cartei europene a autonomiei locale,* calitatea de persoane juridice de drept public şi privat ar fi fost logic să fie atribuită colectivităţilor locale.

De exemplu, capitolul IV al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* [200] este intitulat „Resursele financiare şi materiale ale colectivităţilor locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu sintagma „unităţile administrativ-teritoriale”. Într-o astfel de abordare nu este clar ale cui sunt aceste resurse: ale colectivităţilor locale sau ale „unităţilor administrativ-teritoriale” și vom deduce că și aici s-a pus semnul egalității între cele două sintagme, cu toate că prevederile legale cu privire la descentralizare au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiţia autonomiei locale care se conţine în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* este lesne de înțeles că subiecţi ai autonomiei locale sunt colectivităţile locale. Pornind de la prevederea dată, constatăm că titlul art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* [199] practic nu corespunde conţinutului, dat fiind că se referă nu la subiecţii autonomiei locale, la colectivităţile locale, ci la autorităţile reprezentative ale colectivităţilor, prin ale căror intermediu, potrivit prevederilor constituţionale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se formează impresia că subiecţii autonomiei locale sunt autorităţile locale, care, conform prevederilor legii, sunt reprezentanţii colectivităţilor, alese în vederea soluţionării problemelor de interes local. În același registru găsim definiția sintagmei „autonomie locală”: *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* se referă la „autorităţile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este esențial, în această ordine de idei, de făcut delimitare conceptuală clară între colectivitățile locale şi autorităţile reprezentative ale colectivităţilor, adică cele care o reprezintă şi care adoptă decizii în numele acestei colectivităţi locale.

Urmare a celor reliefate, constatăm că legiuitorul din Republica Moldova, deşi recunoaşte existenţa colectivităţilor locale, nu a oferit o explicaţie detaliată a sintagmei, creând confuzie între sintagmele „colectivitate locală” şi „unitate teritorial-administrativă”, elementul comun al celor două realităţi diferite fiind teritoriul. Considerăm că sintagma „colectivitate locală” este adecvată realităților și spiritului statului democratic, deoarece se referă la un anumit gen de colectivități, caracterizate de faptul că au anumite interese locale proprii, deosebite de interesele şi problemele altor colectivităţi. „Teritorialitatea”, deși nu se conţine în corpul sintagmei, se prezumă expres: populaţia colectivităţilor locale este stabilită pe un anumit teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităţilor locale. În opinia noastră, nu este atât de important să scoatem în evidenţă caracteristica teritorială a colectivităţii locale, cu mult mai important este

pentru definirea sintagmei accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincţie clară între colectivitatea naţională cu interesul naţional de cele locale, care pot avea, în afară de interesul general şi anumite interese particulare, adică locale). Mai menţionăm faptul că şi în textul *Cartei* se operează cu sintagma „colectivitate locală”.

Alt argument în favoarea utilizării sintagmei „colectivitate locală” ar fi că prezintă o expresie adecvată fenomenului organizării teritoriale a puterii publice în general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Din acest punct de vedere, unităţile administrativ-teritoriale şi colectivităţile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu deține patrimoniu, în teritoriu existând doar patrimoniul statului sau un alt tip de patrimoniu,acesta este administrat de un funcţionar numit de către stat. Colectivitățile locale au propriul patrimoniu, îl gestionează în nume propriu şi în vederea soluţionării problemelor de interes local. Problemele care țin de competenţa statului pot fi delegate autorităţilor publice locale cu transmiterea resurselor necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă în scopul reglementării vieţii interne posedă şi foloseşte instituţii democratice, creează în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii obligatorii pentru colectivitate, deține resurse materiale şi financiare proprii. Acești indicatori sunt determinanați și deosebesc colectivităţile teritoriale publice de unităţile administrativ-teritoriale, în care se folosesc metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii adecvate a sintagmelor și a eliminării ambiguității în interpretarea noțiunilor esențiale folosite în textele științifice și legislație, este logic și mai aproape de realitate utilizarea sintagmei „colectivitate locală”, având ca rezultat eliminarea neclarităților din legislație și textele de specialitate și introducând în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de reformare a societății în scopul ralierii la standardele UE [64, p. 9-12].

Colectivităţile locale se formează în limitele unor spaţii teritoriale sub influenţa anumitor factori de ordin subiectiv şi obiectiv. Ele se creează nu pe calea aderării formalizate a indivizilor, ci în baza legăturilor teritoriale a oamenilor. Spre deosebire de alte comunităţi, colectivitatea locală se constituie şi există pentru a asigura vitalitatea colectivităţii în ansamblu, aceasta dovedindu-se a fi logica constituirii şi existenţei lor: soluţionarea problemelor comune. Constituirea şi existenţa colectivităţilor locale este influenţată de mai mulţi factori, care, în mod convenţional, pot fi divizaţi în câteva grupuri:

- factorii geografici şi naturali: poziţionarea geografică, dimensiunea, relieful teritoriului, condiţiile climaterice, factorii naturali ş.a.;

- factorii economici: activităţile economice predominante, eficacitatea ramurilor economiei

locale, formele de proprietate, capacităţile bugetului local, atractivitatea investiţională, gradul de diversificare a economiei locale, potenţialul de dezvoltare economică ş.a.;

- infrastructura locală: accesibilitatea obiectelor de menire socială şi reţelelor de distribuţie; dezvoltarea reţelei şi starea căilor de comunicaţie;

- factorii politici: regimul reprezentativ local, componenţa calitativă şi relaţiile existente în cadrul elitei politice locale, activismul electoral al comunităţii locale, activitatea organizaţiilor teritoriale ale partidelor politice;

- factorii istorici: geneza evoluţia colectivităţii locale, evenimente istorice cu impact asupra dezvoltării ei, personalităţile istorice care au avut o anumită tangenţă cu colectivitatea, participarea colectivităţii la procesele istorice la diferite etape de dezvoltare;

- factorii sociali: caracteristicile demografice, migraţia populaţiei, nivelul de educaţie al membrilor comunităţii, nivelul stratificării sociale a populaţiei, nivelul veniturilor şi al consumului populaţiei ş.a.;

- factorii culturali: existenţa tradiţiilor, obiceiurilor, valorilor locale, existenţa unor modele comportamentale, existenţa unor tradiţii privind autoorganizarea şi autoadministrarea;

- factorii etnici: prezența relaţiile dintre etniile conlocuitoare, gradul înalt/redus de coeziune şi implicare în afacerile colectivităţii [489, p. 47-48].

Analizând diversele abordări privind caracteristicile colectivităţii locale şi având în vedere perspectiva din care analizăm fenomenul, am stabilit că elementele definitorii ale identităţii unei colectivităţi locale sunt următoarele: a) numele, b) teritoriul, c) populaţia, d) autoritatea publică a autorităţilor eligibile, e) statutul şi f) însemnele distinctive ale colectivităţilor locale. Elementele expuse fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivităţi similare [64, p. 30-31]. În continuare, vom analiza succint aceste elemente:

- Numele colectivităţii locale este un element definitor al identităţii unei colectivităţi, prin nume colectivitatea locală se autoidentifică şi se individualizează în raport cu alte colectivităţi de acelaşi gen [86, p. 192-202]. Din cele 1860 de localităţi din Republică, aproximativ 1.060 (57%) poartă nume româneşti, teritorial având următoarea repartiţie: 490 (26,4%) în raioanele de nord, 400 (21,6%) în raioanele centrale şi 170 (9%) în raioanele de sud. Aproximativ 540 de localităţi (29%) poartă nume slave. Teritorial includ următoarea repartiţie: 15% în raioanele de nord, 10% în raioanele centrale şi 4% în raioanele de sud. Oiconimele de origine turcică alcătuiesc în jurul a 7% din numărul total de nume de localităţi din republică. Aria lor de răspândire corespunde în linii mari teritoriului Unităţii Autonome Găgăuze [120, p. 31, 33, 37] (Anexa 2).

- Teritoriul colectivităţilor locale reprezintă cadrul natural şi geografic pe al cărui perimetru este stabilită populaţia. Teritoriul comportă o semnificaţie determinantă pentru fiinţarea decentă a

colectivităţilor locale, dimensiunea teritorială a colectivităţii influențează nemijlocit dezvoltarea şi funcţionalitatea mecanismelor autoadministrării, volumul competenţelor atribuite autorităţilor publice locale, mărimea şi structura aparatului administrativ local şi cheltuielile pentru întreţinerea lui, posibilităţile autorităţilor publice locale de a influenţa benefic dezvoltarea economică locală, modalităţile de realizare, calitatea serviciilor publice, ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local [82, p. 22].

- Populaţia fiind elementul definitor al colectivităţii locale, reprezintă totalitatea locuitorilor care trăiesc permanent în perimetrul teritorial al colectivităţii. Populația locală formează subiectul cheie al sistemului de autoadministrare, emanând puterea publică prin diverse componente de autoorganizare, prin alegeri și referendumuri locale, adunări generale ale locuitorilor. Influenţa populaţiei asupra existenţei şi dezvoltării durabile a colectivităţii locale depinde de numărul şi densitatea populaţiei, ponderea populaţiei active cu calificare înaltă și medie, relaţiile de grup şi de solidaritate stabilite comunitară între locuitori. Existenţa populaţiei locale este determinată de elemente esenţiale, precum: aşezarea unui grup de familii în perimetrul unui anumit teritoriu; un grad mai mult sau mai puțin înalt de integrare a locuitorilor; conştientizarea de către locuitori a apartenenţei lor la colectivitate. Subliniem că populaţia se poate manifesta în multiple planuri: a) bio-social (volumul şi densitatea populaţiei, structură pe sexe şi vârste, mişcarea naturală a populaţiei); b) economic (persoanele active în plan socio-profesional, gruparea lor pe categorii de activităţi economice şi profesionale); c) biologic (stare de sănătate); d) psihologic (structuri psihice, structuri intelectuale, mentalităţi psiho-sociale predominante, tipologie psihologică) [77, p. 37].

Un aspect esențial al problemei supuse analizei rezidă în identificarea criteriilor care ne-ar permite să stabilim apartenenţa indivizilor la o anumită colectivitate locală. Acest exercițiu este foarte important, deoarece anume calitatea individului de a face parte dintr-o anumită colectivitate locală îi oferă posibilitatea de a participa la autoadministrarea locală. Apartenenţa persoanei la o colectivitate locală impune starea de a beneficia de anumite drepturi şi îndeplini unele obligaţiuni, acestea din urmă constau în necesitatea de a îndeplini deciziile luate de autorităţile publice locale în limita competenţelor atribuite, plata impozitelor locale ş.a. Principalele drepturi ar fi de a alege şi de a fi ales în organele elective locale, de a participa la referendumul local. În ţările europene apartenenţa persoanei la o anumită colectivitate locală este determinată de următoarele criterii: a) locul de trai în limitele teritoriale respective, b) posedarea de terenuri sau imobile; c) practicarea activităţii de antreprenor. o persoană concomitent poate fi membru mai multor colectivităţi locale [526, p. 3-4]. Generalizând experienţa europeană, cât şi cea naţională, considerăm că apartenenţa indivizilor la o anumită colectivitate locală şi capacitatea lor de a participa la autoadministrarea

locală poate fi stabilită în baza următoarelor criterii: în primul rând, calitatea de contribuabil în limitele teritoriale respective; în al doilea rând, calitatea de proprietar al bunurilor imobile; în al treilea rând, calitatea de a locui în perimetrul teritorial al colectivităţii teritoriale respective.

- Autoritatea publică a autorităţilor eligibile se exprimă prin investire cu anumite prerogative de putere publică, care se răsfrânge pe un anumit teritoriu determinat, dispune de patrimoniu și o competenţă generală, este prezentă populaţia asupra căreia exercită autoritatea publică, în vederea rezolvării afacerilor publice de interes local, pe baza căreia se emit acte juridice unilaterale sau sunt parte la contracte. Mai mult, legea le recunoaşte competenţa pentru a exercita o putere de reglementare, fiind asumate în vederea bunului parcurs al prestării serviciilor locale, administrării localităţii, aplicării legilor şi a hotărârilor care conţin reguli de organizare, funcţionare şi realizare a administraţiei publice locale [116, p. 124-129].

- Statutul colectivităţii locale, conform prevederilor art. 14, alin. 2, lit. „m" al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* [199], este aprobat de către consiliul local în baza statutului-cadru aprobat de Parlament şi intră în vigoare la data aprobării. În statut se precizează nivelul colectivităţii locale, potrivit prevederilor *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* [204], se includ date şi elemente specifice care au rolul de a o individualiza în raport cu alte entităţi similare.

- Însemnele distinctive ale colectivităţilor locale constituie un element important al identităţii lor. Potrivit prevederilor art. 5, alin. 1 al Legii *nr. 86 din 28.07.2011* [189], simbolurile teritoriale includ: a) stema; b) drapelul; c) imnul; d) sigiliul armoriat; e) însemnele faleristice; f) însemnele de funcţie ale persoanelor oficiale - insigne, colane, eşarfe; g) alte embleme vizuale sau auditive cu caracter oficial. Elaborarea simbolicii colectivităţilor locale este organizată de către autorităţile publice locale pe baza metodologiei stabilite de Comisia naţională de heraldică, cu antrenarea specialiştilor în heraldică, vexiologie, sigilografie şi imnologie.

Ținem să subliniem că dimensiunea teritorială optimă a colectivităților locale este obiect al unor investigații internaționale intensive și de lungă durată, din perspectiva diferitor domenii de cercetare. Astfel, economiștii urbani au fost mult timp interesați de relația dintre costuri, cheltuieli și dimensiunea teritorială. Într-un mod similar, reprezentanții științei politice deja în antichitate au formulat opinii asupra dimensiunii optime a jurisdicțiilor teritoriale. Dezbaterea a fost uneori menționată ca una dintre „consolidatori" și „policentriști" [380, p. 373-374].

Cercetătorii au dezbătut mereu și modul în care dimensiunea jurisdicțiilor politice afectează calitatea guvernării. În acest sens de aserțiuni, oricare ar fi forma statului, organizarea teritorială a puterii publice variază de-a lungul a două axe: nivelurile organizării teritoriale a puterii publice și dimensiunea colectivităților locale. Nivelul statal și nivelul local reprezintă diviziunea obișnuită a puterii publice, deși nu este mai puțin adevărat că între aceste două pot să fie instituite niveluri

intermediare. Dimensiunea teritorială judicioasă a colectivităţilor locale asigură în mod deliberat condiţiile necesare pentru accesul şi participarea populaţiei la activitatea autorităţilor publice, participarea publică fiind un instrument important în activităţile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional şi întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de către public în implementarea lor. Dimensiunea teritorială are impact asupra accesului cetățenilor la autoritățile publice locale și asupra responsabilității autorităților față de populația locală. Dimensiunea lor teritorială determină în mod direct: a) dezvoltarea şi funcţionarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competenţelor atribuite autorităţilor publice locale; c) mărimea şi structura aparatului administrativ local şi cheltuielile pentru întreţinerea lui; d) posibilităţile autorităţilor publice locale de a influența în mod benefic dezvoltarea economică locală; e) modalităţile de livrare şi calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor la nivel local [82, p. 23].

Stabilirea perimetrului de acțiune a autorităților publice și reglementarea acțiunii publice perfect adaptate pentru a administra, eficient și optim, în corespundere cu solicitările sociale, implică eforturi considerabile. Deși pot să fie identificate modele variabile (mărime, populație, dimensiune economică relevantă sau fonduri financiare, legitimitate democratică, administrație teritorială sau omogenitate suficientă), dimensiune teritorială ideală nu există [407, p. 79-80]. După cum specifica și K. Davey, dimensiunea optimă este „greu de definit și aproape imposibil din punct de vedere politic de a fi realizată” [404].

Afirmația tranșantă a lui K. Davey privind imposibilitatea definirii dimensiunii optime poate fi susținută și cu opiniile lui R. Dahl și Ed. Tufte, potrivit cărora o entitate teritorială are mai multe caracteristici ale dimensiunii: populația, suprafața, densitatea și altele. Tocmai aceste caracteristici devin surse ale complexității. De exemplu, în discuțiile privind relația dintre dimensiunea entității teritoriale și guvernare, populația reprezintă un criteriu important. Însă poate să fie unul ambiguu, deoarece poate include toți locuitorii, toți cetățenii, toți adulții, toți votanții sau doar votanții reali. Într-o democrație directă aspectul cel mai relevant al mărimii populației este numărul cetățenilor eligibili de a participa la viața politică a urbei, constituind doar o mică parte din populația totală. Într-un sistem reprezentativ orice alt aspect poate fi relevant pentru anumite scopuri. Ocazional, dimensiunea se referă și la densitatea populației. Densitatea are un efect secundar asupra acțiunilor locale privind drumurile, sănătatea publică. Efectul acțiunilor publice este mai pronunțat în țările cu densitate mai mare a populației. Un alt aspect relevant al mărimii se referă la distribuirea populației. Dimensiunea poate fi examinată și din punct de vedere socioeconomic, R. Dahl și Ed. Tufte consideră că nivelul de dezvoltare socioeconomică nu depinde de numărul total al populației și este slab legată de suprafața totală și densitatea medie [402, p. 17-19].

Stabilirea dimensiunii teritoriale a colectivităţilor locale se dovedește a fi o problemă foarte

sensibilă pentru populaţie, funcţionarii publici, formaţiunile politice şi pentru companiile private. Fiind prin definiție o sarcină foarte complicată pentru a o soluţiona rezonabil, este necesar de a lua în considerare cerinţele, opțiunile şi doleanţele, uneori incompatibile, ale părților politice prezente în teritoriu, dar se impune, în același timp, stabilirea criteriilor adecvate şi echitabile.

În accepţiune politologică, dimensiunea colectivităţii teritoriale include, în primul rând, numărul locuitorilor săi. După cum s-a menționat, problemă dimensiunii colectivității teritoriale a fost examinată de gânditorii antici în ideea de a găsi un mecanism statal ideal. Astfel, Platon și Aristotel au preferat entități destul de mari pentru a fi autosuficiente, dar și suficient de mici pentru a se asigura că cetățenii își cunosc personalitățile publice [402, p. 4-5]. Platon a sugerat că oraşul ideal ar trebui să aibă o mărime suficientă pentru livrarea tuturor funcţiilor importante, dar în acelaşi timp suficient de mică pentru a proteja unitatea oraşului. El a ajuns la concluzia că numărul ideal ar fi de 5.040 de bărbați adulți liberi, excluzând femeile, minorii, străinii și sclavii [402, p. 17]. Aristotel a avut o abordare cu mult mai precaută, incluzând între 500 și 1.000 de gospodării. Considerații și idei despre problema examinată pot fi găsite mai târziu la gânditorii renascentini și utopiștii sociali ai secolului al XIX-lea. Ch. Fourier a sugerat în 1829 organizarea în „falanstere" (comune) care constau din 1.620 sau mai bine 2.000 de locuitori [471, p. 6]. Abordarea lor se baza numai pe populație, mai precis pe familii. Gânditorii au invocat orașe în care, de exemplu, au trăit 5.000 de familii sau numărul cetățenilor a variat de la 1.600 la 1.800 [442, p. 173].

Mai târziu, R. Dahl și Ed. Tufte au fost mult mai ezitanți. La întrebarea privind dimensiunea optimă a unei colectivităţi locale, R. Dahl propune o variantă care ar permite participarea reală a cetăţenilor în procesul decizional prin participare directă, similar exercițiului din polisurile greceşti. Evaluând experienţa democraţiei ateniene, R. Dahl face concluzia că efectul participării în mod direct este posibil de realizat în colectivităţile locale cu un număr de 40-50 mii de locuitori, deoarece doar până la această dimensiune ar putea fi posibile omogenitatea status-ului politic şi a intereselor locuitorilor, a comunicării şi conştientizării intereselor comune, convocarea adunărilor generale ale locuitorilor în calitate de titulari ai puterii publice locale. Vorbind despre dimensiunea optimă a oraşelor americane, R. Dahl consideră că aceasta ar trebui să fie între 50 şi 200 de mii [400, p. 957, 960, 965].

În Olanda, s-a constatat că dimensiunea municipiilor are o implicaţie considerabilă în ceea ce priveşte capacităţile administrative vizând unele servicii, cum ar fi securitatea socială, ordinea publică şi siguranţa. Cu toate acestea, are o importanţă mică în ceea ce priveşte alte servicii, cum ar fi lucrările publice. Destul de puţine ţări (Italia, Norvegia, Danemarca) au ajuns la concluzia că numărul de 5.000 este dimensiunea minimă pentru o administraţie publică locală eficientă, studiile efectuate în Olanda şi Suedia denotă un prag mai mare al populaţiei, aproximativ 8.000 [471, p.

16]. Concluziile unui raport al Băncii Mondiale, realizat în România în anul 1993, precum și experienţa practică din statele cu un sistem administrativ eficient, demonstrează că dimensiunile optime ale unei colectivități locale, pornesc de la 4-5 mii de locuitori în sus [271, p. 44]. Prin urmare, deși frecvent discutată în literatura de specialitate, pentru problema organizării teritoriale optime a colectivităților locale încă nu s-au formulat concluzii univoce. M. Keating menționează că discuția privind dimensiunea optimă a administrației locale se concentrează, de obicei, pe patru dimensiuni: a) eficiența economică – care nivel poate produce cele mai multe servicii la cel mai mic preț, b) democrația – care structuri pot să asigure cel mai bine controlul cetățenilor asupra guvernării și responsabilitatea corespunzătoare, c) distribuția – care structuri pot să realizeze cea mai echitabilă distribuție a serviciilor și sarcinilor fiscale, d) dezvoltarea – care structuri sunt cel mai bine echipate pentru a promova creșterea economică [471, p. 8].

Autoritățile mici nu dispun de economii de scară, au mai mari cheltuieli generale pe cap de locuitor și devin dependente de nivelurile superioare, recurg la cooperarea intercomunală sau o formă de contractare pentru servicii mai specializate. Dovezile empirice demonstrează că sub pragul de circa 5.000 se produc pierderi semnificative de eficiență. Totodată, ceilalți indicatori, cum ar fi alegerile și sondajele de satisfacție, denotă că participarea cetățenească este inversă cu mărimea populației (nu neapărat în cele mai mici sate, în care pot fi dictaturi meschine). Totuși, societatea civilă poate să exercite un control mai puternic asupra managementului administrației locale în orașele mai mari [404]. Dimensiunea colectivităţii locale determină calitatea serviciilor: entităţile de proporţii mari pot oferi, într-o măsură mai mare, servicii care corespund standardelor minime de calitate, pe când în entităţile mici este mult mai uşor de luat în consideraţie preferinţele locale specifice ale locuitorilor, asigurând, astfel, raportul dintre preţ şi calitatea serviciilor. Există mai multe studii care sugerează că, colectivităților locale sub 3-5 mii de locuitori nu li se pot acorda responsabilități semnificative din sectorul public, fragmentarea făcând dificilă și costisitoare descentralizarea funcțională [90; 377; 426; 473; 533].

Conform teoremei descentralizării elaborată de W.E. Oates [449], colectivitățile locale mai mici sunt mai în măsură să adapteze bunurile și serviciile publice locale la preferințele și costurile locale. Cu cât eterogenitatea se dovedește a fi mai mare, cu atât este mai mare câștigul obținut în urma descentralizării.

Cu toate acestea, obținerea economiilor de scară, necesită dimensiuni suficient de mari [363, p. 2]. Dimensiunile mai mari oferă economii de scară (deși acestea se pot diminua la nivelul de peste 100.000 de locuitori) și zone de captare pentru două tipuri de servicii: de bază și specializate.

Este demn de atenție conceptul „masei critice" elaborat de către R. Prud'homme, care susține ideea că cele mai multe discuții referitor la descentralizare ignoră geografia: „descentralizarea în

India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca descentralizarea în Tunisia; descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Aceasta este, cu certitudine, absurd". În cadrul descentralizării diferențiate din punct de vedere geografic conceptul cheie este masa critică. Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile, iar eficiență poate fi sporită prin formarea personalului și consolidarea instituțională. Totodată, descentralizarea impozitelor și chiar a cheltuielilor pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil să fie una de succes [454, p. 214-215].

Capacitatea administrativă exprimată prin ansamblul resurselor materiale, instituționale şi umane de care dispune o entitate teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor [320, p. 21] poate fi un indicator important în stabilirea dimensiunii teritoriale, dar și factor explicativ pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică. *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* [204] statuează că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori şi dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreţinerea aparatului primăriei şi instituţiilor sferei sociale". Astfel, art. 11, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* [200] prevede în mod expres: a) „unitatea administrativ-teritorială" trebuie să dispună de capacitate administrativă, iar potrivit prevederilor alin. 2 al art. 11, „capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorităţi publice locale când cheltuielile administrative ale acesteia nu depăşesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii"); b) numărul populaţiei „unităţii administrativ-teritoriale" este mai mare decât numărul minim necesar stipulat în art. 17, alin. 2 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*. Astfel, elementul hotărâtor al capacității administrative este dat de volumul veniturilor proprii din suma veniturilor colectivității locale. Deși reprezintă un indicator important, exprimăm opinia că nu ar trebui să fie unicul. V. Cornea, pornind de la supoziția că, activitatea autorităților publice locale depinde în mod firesc de resorturile psiho-sociologice ale colectivităţii teritoriale locale, utilizează conceptul „capacitate administrativă" în sens de „aptitudine a instituţiilor publice de a putea identifica obiective clare, institui priorităţi precise şi a le implementa eficient". Abordate astfel, aspectele tipice ale capacităţii administrative sunt: calitatea funcţionarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaţionale în sectorul public, stilurile de interacţiune. Prezenţa unor resurse financiare şi simpla contabilizare a cheltuielilor nu vorbeşte despre calitatea și eficiența realizării sarcinilor [87, p. 36-37, 41, 109]. Capacitatea autorităților administrației publice locale este adesea considerată insuficientă pentru a justifica o descentralizare reală, adică transferul de competență și autoritate pentru domenii de la nivel central la nivel local. Pentru statele din spațiul postsovietic, capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale reprezintă o reală

problemă, având drept efect renunțarea guvernelor centrale la descentralizarea autorității în sfera realizării politicilor publice. Disfuncțiile nivelurilor local și regional de exercitare a puterii publice în țările care parcurg calea edificării societății democratice sunt considerate a fi una dintre cauzele principale ale insuccesului realizării reformelor democratice în aceste țări [405].

Dacă luăm în considerare tonul dominant al dezbaterilor ce se referă la stabilirea dimensiunii teritoriale ale colectivităţilor locale, se conturează două tendințe: „teoria reformei”, care optează pentru consolidarea teritorială, subliniază, cu predilecție, rolul economiei de scară și capacitatea de a livra un spectru mai larg de funcții publice locale, iar pe de altă parte, „teoria alegerii publice”, care acceptă fragmentarea teritorială și se referă la concurența între jurisdicțiile locale („votarea cu picioarele”), invocând argumente care susțin promovarea democrației locale [474, p. 379].

Identificarea dimensiunii teritoriale optime a colectivităților locale este una din problemele persistente în gândirea politică și administrativă, implicând o dilemă esențială: este oare posibil să existe un compromis între preocupările fundamentale democratice și cele economice? Unii cercetători și politicieni au văzut virtuți democratice considerabile în colectivități teritoriale mici, susținând că micimea facilitează cetățenilor participarea în politică, sporește încredere în propria competență și produce consens civic. Aceasta face politica mai puțin abstractă, iar politicienii mai receptivi la opiniile cetățenilor, se extinde controlul asupra autorităților, este exercitată/crește responsabilitatea politică. Cu toate acestea, există și argumente democratice importante împotriva entităților mici: în colectivitățile teritoriale mari există o mai mare diversitate în credințe și valori, politica devine mai competitivă și profesionalizată. Entitățile mari întrunesc o capacitate mai mare a sistemului și pot furniza o gamă mult mai largă de servicii publice. Ele se dovedesc a fi mai puțin vulnerabile la influența mediului de afaceri și a mass-mediei locale, întrunesc o acoperire mai serioasă a politicilor locale și un nivel mai înalt al activității organizatorice și, implicit, mai multe grupuri comunitare, de interese și organizații locale ale partidelor politice.

Așadar, rezumând ideile prezentate supra constatăm că exigențele privind eficiența implică o colectivitate de dimensiuni mai mari. În același timp, colectivitățile locale mai mici corespund mai bine cerințelor ce vizează democrația locală și capacitatea de reacție a locuitorilor.

Referindu-ne punctual la relația dintre dimensiune și furnizarea de servicii, vom menționa că tonul dominant al literaturii academice poate fi rezumat în următoarele asumpții:

- autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare pentru a oferi o gamă mai largă de servicii. În consecință, consolidarea teritorială favorizează descentralizarea funcțională;

- economia de scară poate să aibă loc nu numai în industrie, ci și în furnizarea mai multor servicii publice (dovezile cele mai frecvente se referă la cheltuielile administrative). Prin urmare, o colectivitate teritorială mai mare permite furnizarea de servicii mai ieftine;

- în sistemele consolidate teritorial este mai ușor să se reducă „efectul plimbării libere” în furnizarea serviciilor (situația în care cetățenii/contribuabili din alte colectivități locale beneficiază de servicii produse într-o localitate). Evident, amploarea „călătoriei libere” depinde și de domeniul serviciilor furnizate la nivel local, consolidarea teritorială permite mai multe funcții alocate local;

- discuțiile cu privire la impactul dimensiunii asupra eficienței furnizării serviciilor locale se dovedesc a fi dificile și adesea controversate. Există o problemă metodologică de bază privind măsurarea rezultatelor producției de servicii și, cu siguranță, nu există o metodă unică, obiectivă, de măsurare a beneficiilor obținute. În practică, se adoptă o metodă simplificată care măsoară doar costurile și urmează ipoteza că nivelul de prestare a serviciilor ar fi invariabil [472, p. 380].

Este deosebit de complexă și relația dintre dimensiunea teritorială și democrația locală. B. Denters și colaboratorii fiind inspirați de romanul lui J. Swift, *Călătoriile lui Gulliver*, au înaintat trei ipoteze: argumentul lui Lilliput, argumentul lui Brobdingnag și ipoteza contextului social. Argumentul lui Lilliput sugerează că în cadrul entităților mici contactele dintre cetățeni, oamenii politici locali și birocrați sunt mai apropiate. Încrederea socială se bazează pe puternice legături personale, declinul comunității și încrederea socială care rezultă din dimensiunile în creștere se va reflecta în declinul încrederii politice. Această încredere de nivel înalt ar trebui să se reflecte ulterior în atitudinile generale pozitive față de oficialii aleși în unitățile mici. În comunitățile mici există, de asemenea, un stimulent mai mare pentru participarea cetățenilor, deoarece votul unui singur individ „are mai multă greutate”. Acest argument rațional este în plus consolidat de un argument socio-psihologic, potrivit căruia, oamenii sunt predispuși să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitar și local în localitățile mai mici, mai omogene, intensificându-se astfel interesul pentru afacerile locale și stimulându-se implicarea politică. Din modelul „votării cu picioarele” se poate trage concluzia că în comunitățile mai mici, datorită omogenității lor, este mai ușor să se reducă decalajul dintre politicile implementate și preferințele individuale.

Al doilea grup de argumente (argumentul lui Brobdingnag) presupune doar contrariul, adică există posibilitatea ca creşterea populaţiei colectivităților locale să comporte efecte pozitive asupra calităţii democraţiei locale. Dat fiind că guvernele locale mari pot oferi mai multe funcții, acestea conduc la un interes mai mare și la o participare mai mare în politica locală. O listă mai largă de funcții atribuite contribuie, în mod incontestabil, la atragerea candidaților „de o calitate mai bună” în consiliile locale. Acest argument mai este susținut și de faptul că puterea și prestigiul asociat cu funcțiile în circumscripțiile mai mari sunt mai mari. Consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu pentru grupurile de interese organizate, reprezentând o societate pluralistă, ceea ce ajută la evitarea dominației unei elite locale restrânse. În comunitățile mari este mai ușor să se evite nepotismul sau alte forme de clientelism politic.

A treia cale de argumentare pornește de la prezumția că practic nu există posibilitatea ca dimensiunea populaţiei să aibă vreun efect asupra calităţii democraţiei locale, pozitiv sau negativ. Altfel spus, nu contează mărimea însăși, ci contextul social, care se dovedește a fi deseori deosebit în colectivitățile teritoriale de mărimi diferite. Această situație este posibilă, fiindcă dimensiunea populaţiei poate covaria cu componenţa socio-demografică predominantă a locuitorilor din diferite municipalităţi (spre exemplu, nivelul educaţiei). În aceste condiţii asocierea dimensiunii populaţiei cu dimensiunile democraţiei locale poate fi exclusiv rezultatul diferenţelor în caracteristicile socio-demografice ale rezidenţilor locali [408, p. 313].

Rezumând, menționăm că în literatura de specialitate au fost înaintate și argumentate două ipoteze esențiale cu privire la dimensiunea optimă a puterii locale: ipoteza economiilor de scară și ipoteza Tiebout. Economia de scară se referă la o scădere a costului mediu pe măsura creșterii cantității de producție și este des invocată pentru consolidarea administrației locale. Economia de scară, subliniază P. Krugman, laureat al Premiului Nobel pentru economie în anul 2008, este un principiu economic potrivit cărui, costul mediu al unui produs scade pe măsura creşterii numărului de unităţi fabricate/vândute, fiind rezultat al unei mai judicioase repartizări a costurilor fixe si al avantajelor producţiei de serie. Acest principiu explică direct avantajul unor regiuni cu populaţie mai mare în faţa zonelor mai slab populate, deşi identice în toate celelalte aspecte care contează din punct de vedere economic [274].

Ipoteza privind economia de scară sugerează relația inversă între scara producției și costurile pe unitate. Până la un moment dat, pe măsură ce producția crește, o mai mare specializare ar trebui să sporească productivitatea, conducând la randamente sporite. În contextul dimensiunii optime a municipalităților, economia de scară se referă, de obicei, la o scădere a costului pe persoană pentru o anumită sumă de servicii, pe măsură ce populația deservită crește. Costurile fixe fiind asociate cu administrația locală, pot fi, de asemenea, împărțite pe unități de producție mai mari. Acest lucru ar trebui să însemne că autoritățile locale mai mari, care deservesc un număr mai mare de persoane, au ca rezultat costuri reduse pe cap de locuitor pentru serviciile locale. Astfel, cu cât este mai mare colectivitatea locală, cu atât mai mic va fi costul pe cap de locuitor al prestării serviciilor.

Economiile de scară depind de natura tehnologică a procesului de producție. În special, dacă costurile fixe ridicate coexistă cu costuri variabile scăzute sau constante, atunci ne putem aștepta la economii de scară importante [410, p. 9]. Unitățile mai mari din administrația locală pot prezenta o serie de avantaje nefinanciare față de unitățile de dimensiuni mai mici: pentru a permite angajarea unui personal mai înalt calificat și mai specializat sau pentru furnizarea unei game de facilități și de servicii specializate [380, p. 374-375]. Economiile de costuri se pot acumula, de asemenea, din eliminarea duplicării administrative și a puterii de cumpărare mai mari a organizațiilor mai mari.

B. Dollery și L. Crase consideră că în materie de consolidare a administrației locale esențial ar trebui să fie conceptul „beneficiului regional”, deoarece aproape toate bunurile publice țin de zone limitate în care conferă beneficii cetățenilor. Dacă beneficiul regional este limitat spațial, atunci beneficiile unui anumit bun public vor fi limitate la rezidenții din zonă. Unele bunuri publice sunt de așa natură încât incidența beneficiilor lor se răsfrînge la nivel național (apărarea națională, cercetarea medicală), în timp ce altele sunt limitate din punct de vedere geografic (spre exemplu, echipele locale de pompieri, iluminatul stradal). În consecință, membrii grupului care împărtășesc beneficiile unor bunuri publice sunt limitați la rezidenții unei anumite regiuni spațiale [410, p. 8].

Economiile de scară se confruntă cu anumite limite și dezavantaje. Susținătorii amalgamării, bazate pe economia de scară deseori ignoră faptul că teoria economică recunoaște, de asemenea, dezavantajele de scară și limitele economiilor de scară. Odată cu creșterea producției, provocările, complexitatea și costurile de gestionare a proceselor de producție pot deveni mult mai mari decât câștigurile obținute din creșterea veniturilor [380, p. 374-375]. R. Bish a demonstrat că de rând cu economiile de scară, pentru multe colectivități locale este caracteristic un proces invers, adică creşterea cheltuielilor odată cu creşterea volumului (diseconomies of scales). Cercetătorul nota că economia de scară este caracteristică pentru serviciile care necesită investiţii mari de capital, uşor măsurabile şi oferite neregulat. În cazul serviciilor care necesită un volum mare de muncă, greu de măsurat şi prestate în mod regulat, în mai mare măsură le este specific lipsa de economii de scară şi chiar pierderi la mărirea volumului [375, p. 11].

În literatura de specialitate se atrage atenția asupra faptului că studiile dedicate economiilor de scară, deseori, nu reflectă multe dintre caracteristicile care pot să afecteze în mod semnificativ aplicarea principiilor democratice și eficiența serviciilor publice: caracteristicile populației, efectul caracterului utilizării terenurilor, caracteristicile naturale, vârsta locuitorilor, accentul pus asupra impozitul pe proprietate, infrastructura [442, p. 174]. Impactul economiilor de scară variază și în funcție de nivelul autorităților puterii publice la care se realizează. Potrivit rezultatelor cercetărilor efectuate în Polonia de P. Swianiewicz și J. Lukomska, efectul economiei de scară se manifestă mai bine la nivelul intermediar [474, p. 363]. Cât despre costurile serviciilor livrate şi eficienţa lor, diverse analize empirice duc la o varietate de concluzii: mai multe studii teoretice subliniază faptul că dimensiunea optimă poate fi diferită pentru diverse servicii. Prin urmare, dimensiunea teritorială optimă trebuie corelată cu volumul atribuțiilor alocate autorităților publice locale.

Un cadru teoretic alternativ este cel prezentat de Ch. Tiebout în 1956, numit adesea „ipoteza Tiebout”. Presupunând un sistem local de impozitare/taxare funcțional și mobilitatea locuitorilor și a întreprinderilor, „consumatorii-alegători” vor putea să aleagă în care zonă de autoritate locală să locuiască în funcție de preferințele personale, cântărind valoarea serviciilor locale și a costurilor

impozitelor și taxelor locale. În acest model, asociat cu economia alegerii publice, se sugerează că sunt preferate sistemele mult mai fragmentate ale autorităților locale mai mici față de autoritățile locale monopoliste mai mari. În esență, oamenii și întreprinderile „votează cu picioarele” și, dacă este necesar, se deplasează în alte circumscripții ale autorităților locale cu pachete de servicii mai atractive și care reflectă preferințele lor. Reducerea numărului de autorități locale prin crearea de autorități locale mai mari pot crea situații de monopol. În acest sens, un număr mic de autorități locale mai mari creează un mediu monopolist, în timp ce sistemele mai fragmentate, cu un număr mai mare de autorități locale mici, creează un mediu mai competitiv. În situațiile cu mai multe autorități locale mai mici, acestea trebuie să concureze între ele pentru a atrage atât rezidenții, cât și investițiile private, motiv pentru care se vor oferi servicii optime pentru cele mai mici costuri (și, prin urmare, impozite și taxe mai mici) [482].

Este important de menționat, precum și de ținut cont de faptul că asupra organizării teritoriale eficiente a puterii locale influenţează un șir de factori, atât de ordin intern, cât şi extern. Printre factorii interni am putea enumera: a) ineficiența activității autorităților publice; b) instabilitatea politică; c) stagnarea economică; d) depopularea în ritmuri accelerate și pauperizarea localităților. Printre factorii externi menționăm următorii: a) semnarea și implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană; b) atragerea Republicii Moldova în procesele de globalizare; c) sporirea activismului politic, economic și cultural al statelor străine (în special a statelor membre ale Uniunii Europene) în Republica Moldova; d) amplificarea instabilității regionale (războiul din Estul Ucrainei, în primul rând) [77, p. 49-50].

Prin urmare, organizarea teritorială judicioasă a puterii locale a fost şi continuă a fi o problemă pentru toate guvernările, din toate timpurile şi până în prezent. O întrebare esențială, de la care ar trebui inițiată discuția este: colectivitățile locale sunt percepute în calitate de colectivități teritoriale autonome sau doar ca entități administrative locale în cadrul sistemului administrativ statal? O altă întrebare, în cadrul problemei discutate, este următoarea: la ce nivel se termină sfera de acţiune a puterii statale și se începe sfera de competență a colectivităților teritoriale locale și intermediare?

În efortul de a răspunde la prima întrebare menţionăm că în materie de organizare teritorială a puterii locale sunt determinante două abordări: descendentă și ascendentă [500]. În abordarea ascendentă de organizarea teritorială a puterii locale drept punct de plecare serveşte colectivitatea locală. Într-o astfel de abordare, colectivităţile teritoriale mai mari provin din cele de la nivelul inferior şi „se suprapun” armonios una peste alta.

Abordarea descendentă, din contra, are ca punct de plecare teritoriul statal în întregime. Dacă în abordarea ascendentă se porneşte de la premisa că, colectivitatea locală posedă o anumită

autonomie, atunci în abordarea descendentă, autonomia colectivităţilor locale nu se consideră a fi o condiţie obligatorie. În aceste condiţii este posibilă deconcentrarea puterii publice în limitele asigurării verticalităţii puterii statale unitare, autonomia colectivităţilor locale neavând, în această logică, importanţă și fiind ignorată în numele asigurării raţionalităţii conducerii administrative.

Referindu-ne la cea de-a doua întrebare (până la ce nivel de realizare a puterii publice se extind limitele puterii statale), subliniem că are o mare importanţă, mai ales pentru colectivităţile teritoriale intermediare. În regimurile nedemocratice este o practică obişnuită ca administraţia, la toate nivelurile, să fie una statală. În societăţile democratice practic este înfăptuită „conexiunea" armonioasă a colectivităţilor locale cu unităţile teritorial-administrative ale statului. Realizarea dezideratului dat în practica cotidiană poate genera anumite probleme.

În primul rând, un conflict de competenţă, când autorităţile publice ale colectivităţii locale pot să considere că o problemă este de interes local, pe cînd organul deconcentrat al puterii statale tratează aceeaşi problemă ca fiind de competenţa sa.

În al doilea rând, pot să apară situaţii când o anumită problemă nu este cuprinsă în sfera de competenţe a nici unei dintre autorităţile publice. Din această perspectivă este necesar un nivel intermediar al puterii publice, care să soluţioneze aceste probleme. Organizarea teritorială a puterii publice în statele contemporane include diverse niveluri cu grade diferite de autonomie. Numărul nivelurilor de administrare diferă de la un stat la altul și depinde de mărimea teritoriului, numărul populaţiei, particularităţile aşezării geografice. În majoritatea statelor contemporane sunt două-trei niveluri. Scopurile urmărite de puterea publică privind ordonarea și stabilizarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice și, în ordinea reliefată de idei, caracterul și conținutul manifestărilor lor de voință. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității în dezvoltarea democratică, economică, socială și spirituală.

Considerațiile prezentate supra pot fi utilizate în calitate de repere conceptuale și teoretice în opera de edificare a unui sistem de organizare teritorială a puterii locale în Republica Moldova optim, eficient și competitiv.

În concluzie susținem că organizarea teritorială a puterii publice nu înseamnă doar decupajul administrativ al teritoriului, sensul ei suprem constă în distribuirea eficientă a puterii publice, atât a celei statale, cât și a celei locale, în raport cu teritoriul. Reducerea sensului organizării teritoriale a puterii publice la delimitarea teritoriului statului în entități teritoriale este o abordare simplistă și nu poate soluționa problemele specifice fiecărei colectivități locale. În spațiul public continuă în mod constant să predomine supoziția că „organizarea administrativ-teritorială" nu se dovedește a fi nimic altceva decât delimitarea teritoriului în raioane, municipalități, orașe și sate. A contribuit

la formarea acestei aserțiuni publice și Constituția, care în art. 110, alin. 1 stipulează că teritoriul Republicii Moldova „este organizat, sub aspect administrativ, în sate, oraşe, raioane şi Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia”. O astfel de înțelegere a organizării teritoriale a puterii publice nu reflectă adevăratul conținut al noțiunii, interpretarea denaturată făcând posibilă menținerea în continuare a unui sistem centralizat și anacronic de organizare teritorială a puterii publice locale.

2.3. Concluzii la capitolul 2

1. Menținerea în Republica Moldova a unui sistem ineficient al organizării teritoriale a puterii locale este o consecință a lipsei unei viziuni fundamentate ştiinţific cu privire la organizarea teritorială a puterii publice.

2. În contextul proceselor de modernizare și democratizare care au loc în Republica Moldova paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă suportul teoretic pentru examinarea și soluționarea problemelor teoretice și practice privind organizarea teritorială a puterii publie în general și a celei locale, în particular. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice, are drept fundament următoarele aserțiuni:

a) în societatea contemporană puterea poporului se realizează la diferite niveluri, întrunind diverse forme;

b) populaţia colectivităţilor locale ca parte componentă a poporului, în mod direct sau prin intermediul autorităţilor create de aceste colectivităţi realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică;

c) puterea publică a fiecărei colectivităţi locale constituie o componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al puterii publice îl constituie Constituţia şi legile statului care atribuie autorităţilor elective ale colectivităţilor locale competenţa necesară pentru realizarea puterii lor.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente:

a) organizarea teritorială a puterii statale;

b) organizarea teritorială a puterii locale;

c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autorităţile puterii statale şi autorităţile puterii locale;

d) colaborarea nivelurile de putere publică în realizarea interesului general.

În baza acestei paradigme se poate realiza un sistem unitar şi proporţional al organizării teritoriale raţionale a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcţionarea ei eficientă și la parametri optimi.

3. Puterea publică se manifestă la diferite niveluri, acestea fiind echivalente. Recunoașterea

și instituționalizarea puterii locale nu afectează principiul suveranității poporului. Natura publică a puterii locale este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea publică se realizează prin puterea publică statală şi puterea publică locală.

4. Funcţionarea eficientă a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi asigurată prin implementarea unui model de instituţionalizare a relaţiilor dintre puterea statală şi puterea locală care asigură unicitatea indispensabilă a puterii publice în soluţionarea problemelor de interes local. La nivelul local pot coexista ambele forme ale puterii publice: statală și locală, din aceste considerente trebuie de făcut distincție între sintagmele „autoadministrare locală" și „administrare locală". Autoadministrarea locală se referă la colectivitățile locale și este exercitată de locuitori fie direct, fie prin autoritățile deliberative și executive alese. Aceste autorități publice alese dispun de propria lor competență, garantată de Constituție și sistemul legislativ, în soluționarea problemelor de importanță locală și autonomie față de autoritățile puterii statale în realizarea competenței date.

5. Puterea publică, potrivit paradigmei organizării teritoriale a puterii publice, prezintă în sine un fenomen imanent oricărei comunități umane, motiv pentru care, existența și recunoașterea colectivităților locale este justificată. De altfel, în Constituția și în legislația Republicii Moldova, existența colectivităților locale este recunoscută în mod implicit și, deoarece acest lucru nu a fost făcut în mod explicit, este menținută și promovată confuzia între sintagmele „colectivitate locală" și „unitate administrativ-teritorială".

6. Sintagmele „organizarea teritorială a puterii locale" și „organizarea administrativ-teritorială" se referă la fenomene diferite și reprezintă modele distincte de organizare teritorială a puterii publice în stat. În vederea depășirii situației confuze și anacronice în raport cu realitățile societății democratice, se impune:

a) modificarea textului constituțional, în sensul recunoașterii explicite a rolului și locului colectivităților locale în sistemul realizării puterii publice, diferit de circumscripțiile teritoriale ale puterii statale – unitățile administrativ-teritoriale.

b) fundamentarea deciziilor politico-administrative privind organizarea puterii publice să fie făcută în baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice.

3. DISTRIBUIREA ATRIBUȚIILOR ÎNTRE NIVELURILE TERITORIALE ALE PUTERII PUBLICE

Organizarea teritorială a puterii publice locale în statele contemporane este de neconceput fără descentralizarea și distribuirea judicioasă a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii publice, acestea fiind condițiile indispensabile ale unui astfel de proces. Pentru perioada actuală de dezvoltare a Republicii Moldova este important să fie supuse analizei bazele guvernării descentralizate, să fie elaborate fundamentele sale conceptuale și să fie creat un model teoretic de descentralizare, acceptabil pentru realitățile existente, model care ar produce efectele scontate în urma introducerii consecvente în practică. În mod special vom nota faptul că pentru realizarea unei descentralizări eficiente a puterii publice în Republica Moldova este esențială studierea nu numai a evoluției conceptelor contemporane privind descentralizarea, dar și a experienței acumulate de către statele care au realizat reforme de descentralizare a puterii publice, mai ales ale acelor aflate în condiții comparabile cu Republica Moldova. Implementarea în practica administrativă națională a celor mai de succes modele de descentralizare sau a unor componente ale acestor modele pot îmbunătăți semnificativ sistemul puterii publice din Republica Moldova. Cu toate acestea, e necesar de conștientizat faptul că implementarea în practica autohtonă a experienței străine ar tebui să fie modelată și prognozată la nivel teoretic și empiric; de așezat pe un fundament științific solid și numai în acest caz „împrumutul" de instituții și de practici străine vor avea efecte pozitive, nu vor genera o nouă rundă de provocări, întrebări fără răspuns și probleme irezolvabile [72, p. 57].

Determinarea „limitelor competenţei" este una din cele mai complexe şi delicate probleme. Până în prezent nu a fost elaborat un model standard, universal aplicabil cu privire la distribuirea competențelor între diferite niveluri de exercitare a puterii publice. Mecanismul și particularitățile delimitării responsabilităților între nivelurile teritoriale ale puterii publice din Republica Moldova vor fi, de asemenea, examinate.

3.1 Dimensiunile descentralizării puterii publice

Investigațiile privind identificarea unui model optim de descentralizare a puterii publice în Republica Moldova ar trebuie de pornit de la premisa că fundamentul descentralizării este, în primul rând, unul politic, idee care se regăsește și în *Carta europeană a autonomiei locale*, în *Preambulul* căreia este indicat că descentralizarea face parte din principiile democratice comune ale statelor europene.

Dezvoltarea statului şi a societăţii depinde, în mare măsură, de eficienţa funcţionării puterii publice, elementul determinant al funcționării eficiente a puterii publice fiind descentralizarea. În contextul organizării teritoriale a puterii publice, descentralizare înseamnă transferul vertical de

autoritate sau responsabilități de la puterea statală către autoritățile puterii publice subnaționale. În sens larg, descentralizarea reprezintă un sistem în care o colectivitate umană sau un serviciu public este autorizat să se autoadministreze în cadrul respectării legilor [450, p. 41]. Complexitatea fenomenului descentralizării comportă o perspectivă diacronică [361, p. 49] și poate fi definită ca un proces asociat cu redistribuirea funcțiilor și a atribuțiilor între autoritățile puterii publice la diferite niveluri pentru a atinge cele mai optime rezultate. Și legiuitorul autohton a admis, de asemenea, că „descentralizarea administrativă reprezintă în fapt un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacităţii administrative a unităţilor administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora" (art. 9 (alin. 1) al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*) [200].

Descentralizarea este importantă pentru consolidarea puterii locale ca atare, însă în egală măsură este deosebit de important să se renunțe la practica exercitării puterii pe linie verticală care este tipică birocraţiilor postsovietice şi care mai persistă în sistemul puterii publice din Republica Moldova. Din această perspectivă, descentralizarea nu este altceva decât un element dintr-un şir mai amplu de reforme care au scopul de a consolida şi de a promova valorile unei bunei guvernanțe la toate nivelurile de exercitare a puterii publice [121].

Una dintre problemele care suscită interesul atât al teoreticienilor, cât și al practicienilor este următoarea: constituie oare descentralizarea și centralizarea două tendințe opozante sau acestea se deplasează de-a lungul aceluiași continuum? Din perspectiva opoziției dintre cele două tendințe, descentralizarea și centralizarea ar trebui să se elimine una pe alta, existând doar o singură opțiune disponibilă, fie de descentralizare, fie de centralizare. În același timp, în cazul aceluiași continuum, descentralizarea și centralizarea se completează reciproc.

Majoritatea absolută a cercetătorilor care au analizat problema optează pentru cea de-a doua opțiune. Centralizarea şi descentralizarea, după cum menționa, de exemplu, D. Rondinelli, nu se exclud reciproc [461]. Din aceste raționamente un loc aparte în procesul de a analiză a fenomenului descentralizării ar trebui să fie rezervat cercetării relației dintre cele două forme de organizare a puterii publice: centralizare și descentralizare. Din moment ce aceste fenomene pot fi considerate ca fiind un continuum, conceptualizarea științifică și experimentarea pentru a determina raportul optim centralizare - descentralizare în diferite sectoare publice și a efectelor pe care le produc, vor contribui la identificarea celor mai eficiente și fezabile soluții pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă societatea. Aici este important de menționat necesitatea studierii particularităților de manifestare a celor două modalități de realizare a puterii publice în condițiile unui stat concret. Lucru valabil, mai ales pentru Republica Moldova, care, în perioada trecutului sovietic a fost parte a unui sistem hipercentralizat.

În condițiile sistemului hipercentralizat de organizare a puterii publice, toate atribuțiile și responsabilitățile îi revin puterii statale, care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat şi unificat, în cadrul căruia doar puterea statală adoptă decizii, iar agenţii ei teritoriali doar le execută. Modelul statului hipercentralizat se bazează, în principal, pe ideea că statul reprezintă singura modalitate de a defini interesul public și unicul mediator al relațiilor sale cu interesele particulare. Într-un astfel de sistem statul deține rolul exclusiv în structurarea și coordonarea activităților societății. Centralizarea excesivă perturbează echilibrul rezonabil între nivelurile de putere publică, ceea ce nu contribuie la sporirea eficienței activității autorităților publice, a transparenței și accesibilității acestora pentru cetățeni. În condițiile centralizării excesive autoritățile locale sunt private de stimulentele și pârghiile de acțiune în teritoriu, în timp ce populația – de motivarea de a participa activ la înfăptuirea autoadministrării locale.

În majoritatea statelor lumii contemporane stabilirea unui echilibru rezonabil al centralizării şi descentralizării este esenţială pentru funcţionarea eficientă a puterii publice. Totodată, nu toate responsabilitățile pot sau ar trebui să fie finanţate şi gestionate într-un mod descentralizat. Chiar şi atunci când autoritățile puterii statale descentralizează anumite responsabilităţi, deseori păstrează sarcinile strategice sau de importanță națională şi rolurile de supraveghere. Ele trebuie să creeze sau să menţină condiţii care ar permite unităţilor locale ale administraţiei sau organizaţiilor nonguvernamentale să-şi asume mai multe responsabilităţi. Ministerele centrale, frecvent, dețin rolul crucial în promovarea şi susţinerea descentralizării prin elaborarea politicilor naţionale oportune și eficiente, a reglementărilor pentru descentralizare şi în consolidarea capacităţii instituţionale locale care le ajută să-şi asume responsabilităţi pentru funcţii noi. Astfel, cel mai important lucru în gestionarea relației dintre puterea statală și cea locală într-o anumită țară este crearea unui echilibru durabil între centralizare și decentralizare. În fiecare țară există întotdeauna forțe centripete care tind spre centralizare și forțe centrifuge care tind spre periferie. Toate țările, centralizate sau descentralizate, încearcă întotdeauna să găsească o combinație adecvată a acestor tipuri, întrebarea centrală fiind cât de mult din puterea de adoptare a deciziilor este transferată autorităților puterii locale. Descentralizarea este, fără îndoială, esențială pentru a promova buna guvernare și democrația, descentralizarea reușind cel mai bine în situațiile în care funcționează un guvern central puternic din punctele de vedere ale legitimității și ale capacității de guvernare. Interacțiunea dintre forțele centripete și centrifuge poate conduce fie la unitate totală (stat puternic centralizat, unitar), fie la dezintegrare totală. Dar poate conduce și la o situație compromis, de echilibru al guvernanței descentralizate cu exercitarea în comun a puterii [483, p. 8-9]. Aplicarea dozată a celor două modalități de organizare a sistemului puterii publice trebuie corelată cu factorii și condițiile care favorizează soluționarea problemelor concrete existente. Posibilitatea alegerii

între metodele centralizate și metodele descentralizate trebuie să asigure prioritar administrarea rațională a treburilor publice care ar permite, pe de o parte, realizarea intereselor generale, de nivel național, iar pe de alta, să contribuie la realizarea drepturilor, libertăților și intereselor individuale sau colective.

Dat fiind faptul că sunt destinate să asigure o eficiență mai mare a acțiunii publice, reformele ce vizează descentralizarea trebuie să consolideze autoritățile statale care, devenind deconcentrate, să fie în măsură să se adapteze la diversitatea și evoluția proceselor locale. Este acceptat, în general, că nu există o bună descentralizare, fără o deconcentrare, realizată în paralel, a serviciilor publice statale. Unitățile deconcentrate ale guvernului, practic fiind mai aproape de domeniul lor de funcționare decât unitățile centrale, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, pot comunica mai bine cu părțile implicate și sunt mai bine dispuși să pună în aplicare deciziile administrative. Într-o astfel de situație decidenții locali aleși, dotați, în rezultatul descentralizării, cu noi atribuții, dar și cu un orizont mai larg de acțiune, trebuie să aibă acces la un reprezentant al statului în teritoriu cu competența deplină care să îi permită să angajeze statul fără a face referire în mod sistematic la nivelul central. În acest context, menționăm că deconcentrarea puterii, pe care s-a pus accentul în ultimele trei decenii în Republica Moldova, nu este suficientă nici pentru funcționarea la parametri optimi ai puterii publice, nici pentru democratizarea societății, procesul deconcentrării trebuie să se desfășoare concomitent cu un amplu proces de descentralizare a puterii publice.

În ultimele decenii statele au renunțat la tradițiile instituțiilor guvernamentale centralizate, optând pentru descentralizarea puterii publice, care și-a găsit o aplicare largă în noile contexte de dezvoltare socială. Deși multe state au implementat proiecte de descentralizare, există diferențe foarte mari privind caracteristicile, tipul și gradul de realizare a descentralizării. Descentralizarea este un concept dependent de multe variabile şi ajustări permanente, motiv pentru care J. Manor, autor a numeroase studii privind descentralizarea, în scopul descrierii diferitelor proiecte şi aplicări ale proiectelor de descentralizare, preferă formula „a experimenta descentralizarea” [441, p. vii]. În acest context, vom supune analizei detaliate formele descentralizării, elementele esențiale ale cărora, în viziunea noastră, pot fi aplicate în condițiile Republicii Moldova:

- Descentralizarea politică: asupra formelor de descentralizare politică insistă, practic în mod obișnuit, politologii, preocupați de aspecte ce țin de democratizare și societatea civilă, urmărind scopul de a identifica modalități eficiente de transfer a puterii decizionale către un nivel inferior al entităților guvernamentale, către cetățeni sau către reprezentanții lor aleși [384]. Descentralizarea politică, potrivit opiniei lui D. Rondinelli [461, p. 1-2], are drept obiectiv să ofere cetăţenilor şi reprezentanţilor lor aleşi mai multă putere în cadrul procesului decizional, deoarece deciziile luate cu o participare mai mare vor fi mai bine cunoscute şi mai relevante pentru interesele societății,

decât cele adoptate doar de autorităţile politice naţionale. Se presupune, de asemenea, că selectarea reprezentanţilor din circumscripţiile electorale locale va permite cetăţenilor să cunoască mai bine reprezentanţii lor politici, iar aleşilor să cunoască mai bine necesităţile, problemele şi doleanţele alegătorilor. Descentralizarea politică necesită, deseori, reforme constituţionale sau modificarea sistemului legislativ existent, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, consolidarea legislativelor, crearea entităţilor politice locale, precum şi încurajarea grupurilor de interes public eficiente.

Într-o altă lucrare, elaborată de D. Rondinelli în coautorat cu G. S. Cheema, sunt elucidate componentele esențiale care ar trebui să le includă descentralizarea politică, acestea fiind: a) organizații și proceduri vizând sporirea participării cetățenilor la selectarea reprezentanților politici și la elaborarea politicilor publice, b) schimbări în structura guvernului prin transferarea puterii și a autorității către unitățile locale de guvernare, c) distribuirea puterii instituțiilor în cadrul statului prin federalism, federații constituționale sau regiuni autonome, d) instituții și proceduri care permit libertatea de asociere și participarea organizațiilor societății civile în procesul de luare a deciziilor publice, în furnizarea de servicii sociale benefice, în mobilizarea resurselor sociale și financiare pentru a influența procesul de adoptare a deciziilor politice [383, p. 6-7]. Astfel, descentralizarea politică înseamnă transferul puterii de luare a deciziilor către unitățile guvernamentale de nivel inferior, cetățenilor sau reprezentanților aleși ai acestora. Exercitarea puterii de luare a deciziilor autonome reprezintă un act de autoadministrare locală sau de autoadministrare regională, nivelul decisiv pentru descentralizarea politică este, de obicei, cel intermediar sau cel regional. Experiența internațională atestă faptul că poate exista un sistem cu două niveluri ale puterii publice locale. Într-un astfel de aranjament, autoadministrarea poate îndeplini funcții care altfel ar rămâne sub jurisdicția autorităților puterii statale [430, p. 23].

Acțiunile vizând descentralizare politică sunt elaborate pentru a transfera autoritatea politică sau capacitățile electorale actorilor locali. Exemple de acest tip de reforme sunt populare prin alegerea primarilor și guvernatorilor, care în perioadele constituționale anterioare au fost numiți, prin crearea adunărilor legislative locale sau prin reforme constituționale care să consolideze autonomia politică a administrațiilor locale. Descentralizarea politică se referă la situațiile în care puterea și autoritatea politică au fost descentralizate la nivelurile subnaționale, iar cele mai evidente manifestări ale acestui tip de descentralizare țin de formele locale de guvernare alese și împuternicite cu atribuții. Anume din această perspectivă, devoluția este considerată de PNUD ca fiind o formă de descentralizare politică: „un transfer deplin al responsabilității, procesului de luare a deciziilor, resurselor și colectarea de venituri la nivel local către o autoritate publică, care este autonomă și pe deplin independentă de autoritatea care i le transferă. Autoritățile sunt recunoscute ca persoane juridice independente și sunt, în mod ideal, alese (deși nu este necesar)” [481].

Devoluția, de obicei, constata D. Rondinelli, transferă responsabilităţile pentru servicii către municipalităţi, care aleg proprii lor primari şi consilieri, gestionează veniturile lor proprii şi dețin autoritate independentă pentru a lua decizii privind investiţiile. În cazul devoluției, administraţiile locale au limite geografice clar şi legal recunoscute, asupra căror îşi exercită autoritatea şi în cadrul cărora îndeplinesc funcţii publice. De altfel, D. Rondinelli nu include devoluția la categoria descentralizării politice, considerând că este o formă a descentralizării administrative care stă la baza descentralizării politice mai profunde [461, p. 2].

În esență, devoluția reprezintă transferul de competenţă localizată teritorial, de la autorităţile puterii publice statale la cele locale. Spre deosebire de descentralizare, prin intermediul căreia puterea statală îşi menţine posibilitatea recuperării competenţei transmise puterii publice locale, devoluţia presupune o transformare mai profundă a sistemului teritorial de realizare a puterii publice prin transferul către autorităţile publice locale nu numai a atribuţiilor cu caracter executiv, dar şi a unor cu caracter legislativ, acordarea unei autonomii largi colectivităților teritoriale locale şi consacrarea unor garanţii privind menţinerea competenţelor transferate.

În concluzie, subliniem faptul că descentralizarea politică poate fi definită ca o distribuire pe verticală a puterii între nivelurile de realizare a puterii publice care dispun de propria putere decizională.

- Descentralizarea administrativă: conceptul lansat de D. Rondinelli presupune deliberat că descentralizarea administrativă urmăreşte să redistribuie autoritatea, responsabilitatea şi resursele financiare pentru furnizarea serviciilor publice între diferite niveluri de guvernare. Este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanţarea şi gestionarea anumitor funcţii publice din partea administraţiei centrale şi agenţiilor ei pentru a putea conduce unităţi ale agenţiilor guvernamentale, unităţi subordonate sau niveluri de guvernare, autorităţi publice semiautonome sau corporaţii, autorităţi regionale sau funcţionale pe arii extinse [383, p. 6-7]. Descentralizarea administrativă, în acest sens, semnifică schimbarea ierarhică și funcțională a distribuției puterilor de la nivel central la nivel local [382, p. 1209]. Descentralizarea administrativă include două componente esențiale: deconcentrarea și delegarea. Deconcentrarea, care constă în redistribuirea autorităţii de adoptare a deciziilor şi a responsabilităţilor financiare şi de gestionare pe diferite niveluri ale administraţiei centrale, este considerată cea mai slabă formă a descentralizării, fiind folosită, cel mai frecvent, în statele unitare. În cadrul acestei categorii politicile şi oportunităţile pentru input-urile locale variază: deconcentrarea poate doar schimba responsabilităţile oficialilor administraţiei centrale din capitală către cei care lucrează în regiuni, provincii sau districte, fie se dovedește în măsură să formeze o administraţie puternică, o capacitate administrativă locală sub supravegherea entităților ministeriale ale administraţiei centrale [461, p. 2].

Pentru a atinge niveluri mai ridicate de eficiență, guvernele centrale transmit unele dintre funcțiile lor în jos, prin deconcentrare realizându-se reforma distribuției ierarhice și funcționale a funcțiilor între unitățile administrației publice centrale și subnaționale. M. Illner subliniază, în acest sens, că deconcentrarea implică un proces prin care funcțiile guvernamentale sunt deplasate în jos în cadrul sistemului ierarhic al birocrației de stat. Aceste acțiuni se realizează, totodată, fără a slăbi ierarhia sistemului ierarhizat, unitățile deconcentrate rămânând în subordinea verticală a autorităților centrale. Pe interior, eficiența administrativă și a furnizării de servicii trebuie a fi îmbunătățite în rezultatul deconcentrării. Unitățile guvernamentale deconcentrate, fiind mult mai aproape de domeniul de funcționare decât unitățile centrale, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, mai bine să comunice cu părțile interesate și să asigure o mai bună aplicare a deciziilor administrative [430, p. 23]. În multe cazuri deconcentrarea reprezintă procesul transferului în cadrul aceleiași structuri, de la nivelul central la nivelul teritorial, de autoritate/responsabilitate administrativă și financiară [275, p. 33].

De procesele de deconcentrare teritorială și descentralizare promovate de guverne sunt strâns legate două variabile, eficiența și legitimitatea, fiind cuplate funcțional și practic consolidându-se reciproc. Eficiența consolidează legitimitatea guvernelor și, invers, legitimitatea este un factor în susținerea eficienței [430, p. 23].

Delegarea este o formă mai extinsă a descentralizării și se referă la transferul luării deciziilor și a autorității administrative și/sau a responsabilității privind sarcinile clar stabilite de la autoritățile centrale la instituțiile și organizaţiile care nu sunt subordonate direct administraţiei centrale, dar care sunt responsabile în faţa acestei. O formă dintre cele mai răspândite ține, în ordinea reliefată de idei, de delegarea unor sarcini din partea guvernului central către organizațiile semiautonome care nu sunt controlate în totalitate de guvern, deși sunt responsabile din punct de vedere juridic față de acesta, cum ar fi întreprinderile de stat și corporațiile de dezvoltare urbană sau regională. Administraţiile deleagă responsabilităţi în condițiile când sunt create întreprinderi publice sau corporaţii, autorităţi din sectorul locuinţelor, autorităţi de transport, districte cu servicii speciale, corporații de dezvoltare regională sau unităţi speciale de implementare a proiectelor. De obicei, aceste organizaţii au mare discreţie în procesul de adoptare a deciziilor, pot fi scutite de constrângeri ce ţin de personalul serviciului public, pot fi abilitate să taxeze utilizatorii în mod direct din servicii. Aceste entități cu statut juridic independent și bugete autonome sunt, în general, obligate să raporteze guvernului central. Administrațiile locale furnizează, de regulă, anumite servicii foarte specifice care le sunt delegate de guvernul central fie de următorul nivel superior al guvernării (în acest caz sunt beneficiarii de responsabilități delegate și resurse). Din ce în ce mai des, entitățile puterii centrale și locale deleagă unele sarcini, cum ar fi colectarea de deșeuri

menajere și repararea drumurilor, prin contractarea unor firme private [384; 399, p. 8].

În cazul delegării, autoritatea și responsabilitatea se distribuie deseori și autorităților publice locale sau agenţiilor locali ai autorităţilor puterii statale care nu sunt întotdeauna neapărat sucursale ori birouri locale ale autorității care deleagă sarcinile. Deși se transferă responsabilitatea către unitățile subnaționale, cea mai mare parte a responsabilității rămâne pe verticală, la autoritatea publică centrală care le-a delegat [481, p. 30].

- Descentralizarea spațială: pe lângă descentralizarea administrativă și politică, poate avea loc și descentralizarea spațială. Ca regulă, menționa M. Illner, reformele de descentralizare trebuie să abordeze următoarele două momente privind aspectele teritoriale ale guvernării: primul se referă la nivelurile teritoriale de guvernare – numărul lor, caracterul, funcțiile și relațiile reciproce (relații interguvernamentale), cel de-al doilea, la unitățile teritoriale (zone guvernamentale) reprezentând fiecare nivel – caracterul, numărul și delimitarea lor. Având în vedere contextele foarte diferite în care reformele sunt concepute și puse în aplicare în diferite țări, nu pot fi formulate reguli generale fixe cu privire la modul în care să se procedeze în rezolvarea sarcinilor de mai sus. Cu toate acestea, anumite principii pot fi formulate cu privire la aspectele spațiale sau geografice ale reformei, după cum urmează: a) respectarea particularităților geografice și celor demografice ale țării, b) principiul ariei naturale, c) sustenabilitatea, d) principiul relațiilor interguvernamentale, e) dimensiunea suprastatală [430, 23-25].

Referindu-se la dimensiunea spaţială a descentralizării administrative, J. M. Cohen și S. B. Peterson notează că aceasta se manifestă atunci când sarcinile din sectorul public sunt transferate geografic departe de centrul administrativ; „descentralizarea spațială” este un termen preponderent aplicat de proiectanți regionali și geografi implicați în formularea politicilor care vizează reducerea concentrării urbane excesive prin promovarea polilor de creștere regionali, cu potențial de a deveni centre de producție și piețe agricole regionale [384]. În cadrul descentralizării spațiale autoritatea şi responsabilitatea sunt transferate unor entități situate în locaţii fizice diferite de la nivel central la cel local. Respectivele transferuri includ și aspectul instituţional, care implică trecerea rolurilor şi funcţiilor de la o agenţie centrală la multiple agenţii subnaționale, presupunându-se o acțiune de demonopolizare și acceptare a pluralismului. După cum menționa R. Prud’homme, a cărui opinie o împărtășim și o reiterăm în vederea asigurării plenitudinii investigațiilor, cele mai multe discuții despre descentralizare ignoră geografia. Descentralizarea în India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca și descentralizarea în Tunisia; și descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Conceptul cheie în descentralizarea diferențiată din punct de vedere geografic, potrivit opiniei lui R. Prud’homme ar trebui să fie cel al „masei critice”.

Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale

descentralizării, acestea trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile. Această eficiență poate fi sporită prin formare personală și consolidare instituțională, dar descentralizând impozitele și chiar cheltuielile pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil ca activitățile respective să fie unele de succes [454, p. 214-215].

- Descentralizarea asimetrică: experiența statelor contemporane indică faptul că nu există un model singular de descentralizare chiar și în țările cu aceeași structură politică, adică sistem unitar sau federal. În cazul statelor unitare, deși întrunesc sisteme politice similare, există o mare diversitate în ceea ce privește aspectele culturale și istorice între regiuni. La o analiză extinsă este de remarcat că progresul economic, dinamica politicilor locale, condițiile și resursele naturale sunt, de asemenea, diverse, fiind motivul pentru care abordările politice, administrative și financiare ar trebui adaptate pentru fiecare regiune în funcție de condițiile obiective existente și scopurile propuse. În aceste condiții, descentralizarea asimetrică, care înseamnă un design de descentralizare adaptat pentru regiuni concrete, ar fi o soluție rezonabilă.

Vom menționa că sintagma „descentralizare asimetrică" a evoluat de la conceptul „federație asimetrică", introdus în circuitul științific de Ch.D. Tarlton în 1965. Pornind de la premisa că „în studiile privind federalismul abordările predominante evită să acorde suficientă atenție diverselor moduri în care fiecare stat membru dintr-un sistem federal este capabil să se raporteze la sistem în ansamblul său, la autoritatea centrală, și la fiecare stat membru", Ch. D. Tarlton a propus folosirea a două noțiuni pentru a explica situația. Prima, se referă la noțiunea de simetrie, care se referă la măsura în care statele componente împărtășesc, mai mult sau mai puțin, preocupările comune ale sistemului federal, în ansamblu. În același sens, a doua noțiune, cea de asimetrie, exprimă măsura în care statele componente ale federației nu împărtășesc aceste trăsături comune. Simetria sau asimetria relației unui stat membru al federației este determinată de participarea sa la structurile sociale, culturale, economice și politice ale sistemului federal din care face parte. Această relație, la rândul său, este un factor important în modelarea relațiilor sale cu alte state componente ale federației și cu autoritatea națională [476, p. 861].

Probabilitatea de aplicare a descentralizării asimetrice este mai mare în statele unitare, dat fiind că în statele federale există tendința de a pune în aplicare o autonomie mai largă și, eventual, deplină, pentru guvernele lor subnaționale. Există unele tipuri posibile de descentralizare aplicate în statele unitare, de exemplu: autonomie extinsă, autonomie limitată și autonomie specială. Atunci când două sau mai multe tipuri de descentralizare sunt pe cale să fie puse în aplicare în același timp pentru diferite regiuni, în cadrul unui aceluiași stat, atunci avem prezentă o descentralizare asimetrică. Descentralizarea asimetrica nu este o abatere de la ideea de bază a descentralizării, mai degrabă este un factor de consolidare a obiectivelor descentralizării prin sporirea eficacității și a

eficienței activităților autorităților publice, precum și prin consolidarea democrației locale. În acest caz, puterea locală este fortificată prin menținerea particularităților privind caracteristicile, potențialul, necesitățile și contextul social și istoric local. Mai mult decât atât, având în vedere că fiecare regiune a oricărei țări are caracteristici politice, sociale și culturale diferite, descentralizarea asimetrică poate să fie o politică deliberată de a evita problemele guvernului central legate de o anumită regiune. Acesta este motivul pentru care statele contemporane folosesc descentralizarea nu numai ca o strategie politică de a transfera responsabilitățile autorităților puterii statale, dar și ca un mecanism de asigurare a unui echilibru a puterilor locale. Acest echilibru ar putea fi realizat prin reducerea nivelului de intervenție a autorităților puterii statale și extinderea autonomiei de acțiune a puterilor locale.

Analiza principalelor tendințe în ceea ce privește schimbările în sfera vieții locale din mai multe state contemporane scoate în evidență faptul că noile modele de organizare teritorială a puterii publice par a favoriza formele asimetrice. Vom preciza că descentralizarea asimetrică este practicată de multe state unitare, cum ar fi Franța, Japonia, China, Indonezia.

Descentralizarea asimetrică se constituie într-o soluție de tipul câștigător - câștigător pentru a rezolva conflictele între susținătorii statutului unitar și promotorii separatismului, prin aplicarea descentralizării asimetrice, structura politică de bază a statelor unitare practic nu este schimbată în mod necesar în federalism. Având în vedere că obiectivul principal constă în necesitatea de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice pentru populația locală, opunerea statelor unitare celor federale sau descentralizate celor deconcentrate, nu mai este relevantă. Cel mai important lucru care trebuie remarcat este faptul că ambele forme, atât statele unitare, cât și cele federale, au șanse egale de a promova descentralizarea asimetrică [483]. Nu în ultimul rând, descentralizarea asimetrică oferă posibilitatea de a direcționa separatismul local în albia dialogului constructiv și poate fi preîntâmpinată descompunerea statului sub presiunea tendințelor centrifuge.

- Descentralizarea fiscală, se exprimă în setul de politici menite să sporească veniturile și/sau autonomia fiscala a autorităților publice locale. Politicile de descentralizare fiscală își pot asuma diferite forme instituționale, precum o creștere a transferurilor de la guvernul central, stabilirea de noi taxe locale sau delegarea autorității fiscale care a fost anterior la nivel național [415, p. 329]. Astfel, descentralizarea fiscală include următoarele componente: a) mijloacele și mecanismele de cooperare fiscală în distribuirea veniturilor publice între toate nivelurile de guvernare, b) delegarea fiscală privind atragerea veniturilor publice și alocarea cheltuielilor, c) autonomia fiscală a autorităților statale, regionale și locale [383, p. 7]. În același context, responsabilitatea financiară este o componentă esențială a descentralizării: dacă administrațiile publice locale și organizațiile private sunt apte pentru a îndeplini funcțiile descentralizate în mod eficient, ele trebuie să aibă

venituri corespunzătoare, colectate la nivel local sau transferate de la administraţiile centrale, precum şi autoritatea să adopte decizii ce țin de cheltuieli.

Descentralizarea fiscală poate să întrunească mai multe forme, inclusiv: a) autofinanţare sau recuperare a costurilor prin taxe de utilizare, b) co-finanţare sau co-producţie, în care utilizatorii participă la furnizarea serviciilor sau crearea infrastructurii prin contribuţii băneşti sau prin forţa de muncă, c) malorarea veniturilor locale prin taxe pe proprietate, vânzări sau taxe indirecte, d) transferuri din contul impozitelor colectate de autoritățile centrale către administraţiile locale pentru utilizare generală ori specifică, e) autorizarea împrumuturilor municipale şi mobilizarea resurselor administraţiei naţionale sau locale prin garanţii de împrumut [461, p. 2-3].

Principiul de bază al descentralizării fiscale, potrivit lui W. Oates, constă în „prezumția că furnizarea de servicii publice ar trebui să fie situată la cel mai de jos nivel de administrare, care să cuprindă, într-un sens spațial, beneficiile și costurile relevante" [447, p. 1122]. Iar pentru ca puterea locală să aibă capacitatea de a-și îndeplini în mod eficient funcțiile, este necesar de a fi îndeplinite anumite condiții. În primul rând, autoritățile intermediare și locale au nevoie de surse independente de venituri. Cea de a doua condiție, în strânsă conexiune cu prima, se referă la natura veniturilor proprii [448, p. 241].

Astfel, puterea locală poate exista doar acolo unde poate să-și formeze propriul buget. Însă, mai ales în statele în curs de dezvoltare, puterile locale și intermediare, deși dispun de prerogative legale de a impune taxe și impozite locale, în condițiile în care baza fiscală este foarte slabă, iar dependenţa de subvenţiile puterii statale este adânc înrădăcinată, nu fac mari eforturi pentru a-și exercita aceste atribuții [461].

- Descentralizarea economică, în linii generale, înseamnă crearea unui cadru permisiv pentru dezvoltarea producerii de bunuri și de servicii în scopul satisfacerii interesului public la nivel local. Potrivit opiniei lui D. Rondinelli, cele mai complete forme de descentralizare din perspectiva administraţiei publice sunt privatizarea şi dereglementarea, prin intermediul căror are loc transferul responsabilității funcţiilor din sectorul public către sectorul privat. În același timp, permit a realiza funcţiile care, în principal sau exclusiv, au fost în responsabilitatea administraţiei publice şi care urmează să fie efectuate de către întreprinderi, grupuri comunitare, cooperative, asociaţii voluntare private şi alte organizaţii nonguvernamentale. Privatizarea şi dereglementarea sunt, de obicei, însoţite de liberalizarea economică şi politici de dezvoltare a pieţei.

Privatizarea poate varia în domenii, de la furnizarea de bunuri şi servicii bazate în întregime pe funcţionarea liberă a pieţei, către parteneriate publice şi private, în care administraţia şi sectorul privat cooperează pentru a furniza servicii sau a dezvolta infrastructura. Dereglementarea reduce constrângerile legale privind participarea privată la furnizarea serviciilor sau permite concurenţa

între furnizorii privaţi pentru serviciile furnizate anterior de administraţia publică și monopolurile reglementate [461].

Analiza statistică denotă că descentralizarea, măsurată convențional, tinde să crească odată cu nivelul veniturilor. Cu toate că aceste corelații nu reflectă cauzalitățile care se află la bază, ele pot sugera că descentralizarea este, probabil, mai de succes în țările cu venituri mijlocii sau ridicate [454, p. 214]. Evaluarea avantajelor descentralizării confirmă că țările în curs de dezvoltare sunt mai puțin descentralizate, decât țările industrializate. Potrivit estimărilor lui R.W. Bahl și J.F. Linn, descentralizarea, probabil, vine odată cu realizarea unui nivel înalt de dezvoltare economică. Acest lucru se datorează faptului că sporirea veniturilor pe cap de locuitor este, de obicei, însoțită de o creștere a urbanizării și a capacității fiscale a autorităților publice locale în urma urbanizării printr-un grad incontestabil mai mare al capacității administrative locale, îmbunătățirea abilităților de implementare a politicilor publice la nivel local și, probabil, de dorința de a elimina disparitățile regionale privind calitatea serviciilor publice [365, p. 391-392].

Acestea, în linii generale, sunt forme de descentralizare aplicabile și în Republica Moldova. Deși multe țări au implementat proiecte de descentralizare, există foarte mari diferențe cu privire la caracteristicile, formele și gradul de realizare al descentralizării. Nu există un model universal care poate fi aplicat tuturor statelor și oricăror situații. Viziunea strategică a reformelor ce vizează descentralizarea ar trebui să fie elaborată pornind de la realitățile concrete existente la un moment dat în societate [72, p. 30]. Constatăm că în ultimele decenii procesele de descentralizare practic au cuprins lumea întreagă, cauza primară a acestui amplu proces este una foarte simplă: evoluțiile recente în materie de bună guvernare democratică și diversitatea teritorială a lumii contemporane presupun asumarea unei anumite flexibilități ale sistemelor de organizare teritorială a puterii publice și, evident, statele centralizate nu mai pot răspunde acestor provocări.

Urmare a tendinţelor și proceselor globale de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale, guvernarea democratică și descentralizată, într-o formă sau alta, a fost adoptată de multe state de-a lungul ultimilor decenii. Dacă în țările dezvoltate, descentralizarea, în principal, a însemnat căutarea unor forme mai eficiente de guvernare, în scopul de a asigura competitivitatea economiei naționale, în țările aflate în tranziție, procesul de descentralizare a fost mai complicat. În aceste țări descentralizarea a fost legată inseparabil de punerea în aplicare a pârghiilor economiei de piață și a mecanismelor și instituțiilor democratice. Țările din Europa Centrală și de Est și CSI au trebuit să facă față la trei transformări fundamentale: a) de la economie de stat planificată la economie de privată, de piață, b) de la regulile centralizării autoritare la o democrație pluralistă și c) de la un mod de organizare a societății în care domina partidul și statul la o societate civilă relativ autonomă. În plus, unele țări s-au confruntat, de asemenea, cu provocarea constituirii națiunii.

Transformarea structurilor teritoriale a guvernelor centrale și descentralizarea au fost considerate ca o parte importanta a procesului de stabilire a unei democrații pluraliste și construirea unei societăți civile [430, p. 25].

În Republica Moldova, ca și în majoritatea țărilor postsovietice, procesele de descentralizare au coincis cu perioada de tranziție democratică. Prin urmare, autoritățile publice fiind abilitate să exercite puterea publică, de rând cu alte instituţii publice, la toate nivelurile de putere, s-au ocupat și de implementarea valorilor societății democratice. Având în vedere aceste realități sociale, este util de a releva modul în care descentralizarea influențează guvernarea democratică în contextul în care instituțiile politice, juridice și administrative se află în stadiul de construcție. J.M. Cohen și S.B. Peterson au remarcat existența tendinței de a argumenta simplist că alegerile democratice, oficialii locali și consiliile responsabile sunt elementele esențiale pentru descentralizarea eficientă a puterii publice. Cercetătorii afirmă că din punct de vedere metodologic această afirmație suferă de utilizarea neglijentă a terminologiei critice și a ipotezei idealiste despre dezvoltarea centrată pe oameni și confundă relația dintre formele politice și administrative ale descentralizării: cu cât este mai mare cantitatea de descentralizare democratică, care se desfășoară, cu atât este mai largă gama de forme administrative sau politice a strategiilor de descentralizare, pe care factorii de decizie din autoritățile puterii statale le au la îndemână în raport cu problema existentă. În același timp, în țările în care s-au confruntat cu o descentralizare politică minimală, strategiile de descentralizare administrativă sunt limitate la deconcentrare. Prin urmare, democratizarea poate facilita strategiile de descentralizare administrativă și/sau politică, dar absența acestei nu înseamnă neapărat că aceste strategii nu pot fi eficiente sau eficace [384].

Ne raliem punctului de vedere exprimat de către M. Illner că descentralizarea contribuie la procesul de democratizare, iar modalitățile concrete prin intermediul căror descentralizarea este în măsură să favorizeze procesele de democratizare sunt următoarele:

- oferă oportunități pentru segmente largi ale populației de a participa direct la administrare prin funcții elective sau indirect, fie prin alegeri locale, fie prin monitorizarea administrației. Acest lucru ajută, de asemenea, la învățarea de noi roluri și practici politice;

- oferă oportunități pentru dezvoltarea unor noi elite la nivel local, cu abilități politice pentru a participa efectiv la viața politică națională;

- autoritățile publice locale acționează, într-o oarecare măsură, ca un control și/sau ca o forță compensatorie pentru autoritățile publice centrale;

- descentralizarea solicită actorilor locali și regionali să se implice în dezvoltarea economică și socială locală și regională;

- descentralizarea funcțiilor administrației la nivel local degajează, într-o măsură sau alta, o

supraîncărcare excesivă a guvernului central [431, p. 391].

Indiscutabil, descentralizarea prezintă o componentă importantă a reformelor democratice care au avut sau au loc, mai ales în statele postsovietice. Nu putem înțelege beneficiile depline ale guvernării democratice dacă nu vom accepta faptul că nu toate problemele au un caracter statal și că rezolvarea lor implică luarea unor decizii la nivel local de către cei care îi vor simți nemijlocit efectele. Descentralizarea este considerată a fi și o condiție prealabilă a democrației, fiind utilizată ca termen-cheie pentru evaluarea democratizării unui regim politic [382, p. 1209]. Referitor la ideea că descentralizarea este o condiție esențială pentru democratizare, menționăm că susținătorii ideii date au argumentat că descentralizarea are potențial de a îmbunătăți guvernanța democratică prin responsabilizarea autorităților publice, deoarece ele ar fi mai aproape de cetățeni și ar fi mai capabile de a discerne în ce constau preferințele lor. Descentralizarea aduce cetățenii mai aproape de autorităţle puterii locale, permițându-le să știe nemijlocit cu ce se ocupă autoritățile alese și de a le responsabiliza pentru activitatea și acțiunile lor. Descentralizarea permite cetățenilor să se implice într-un mod activ în deliberările cu privire la afacerile publice, oferind o mai bună calitate a reprezentării, o mai mare transparență, și mai multe oportunități de participare pentru cetățeni. Prin urmare, autoritățile puterii locale, incontestabil, vor fi mai receptive și mai responsabile față de cetățeni, care, la rândul lor, vor fi cu mult mai activ implicați în deliberările privind afacerile publice de importanță locală.

Supunând analizei reformele de descentralizare a puterii publice care au avut loc în Europa Centrală şi de Est, am constatat că, indiferent de similitudinile conceptuale, trăsăturile comune ale mecanismelor de implementare și problemele de aceeași natură, nu există un set de principii și soluții universal aplicabile și care ar produce efecte similare în toate statele. Aplicarea unui „model ideal" al descentralizării, care a funcționat cu succes în unul sau câteva state, nu garantează *a priori* succesul, deoarece fiecare stat are propriile particularități politice, sociale, economice și istorice care, până la urmă, dețin un rol determinant în reușita procesului de descentralizare.

Asumarea procesului de descentralizare a puterii publice înseamnă și acceptarea situației că statul nu mai reprezintă singura colectivitate teritorială recunoscută, întrucât alături de acesta sunt recunoscute și colectivitățile teritoriale locale, cu propriile interese, diferite de interesele generale ale statului, dispun de mijloace materiale, financiare și resurse umane necesare pentru satisfacerea intereselor lor publice.

Generalizând diverse opinii privind avantajele descentralizării, conținute în literatura destul de vastă dedicată proceselor de descentralizare, putem afirma că avantajele descentralizării, din perspectiva colectivităților locale, sunt următoarele:

- oferă o protecție reală a drepturilor și a libertăților omului;

- asigură flexibilitate, mobilitate și universalitate acțiunii autorităților puterii locale;

- oferă posibilitate reală de a lua în considerare particularitățile colectivităților teritoriale și elaborării pentru acestea a mecanismelor adecvate de realizare a puterii publice la nivel local;

- contribuie substanțial la soluţionarea mai rapidă, în funcţie de specificul şi resursele locale, a problemelor din fiecare colectivitate locală;

- oferă posibilitatea autorităților puterii locale de a-şi asuma atribuții noi şi mai largi pentru a putea extinde volumul serviciilor publice furnizate către populaţie, de a soluţiona mai eficient şi autonom problemele cu care se confruntă colectivităţile teritoriale locale;

- permite autorităților puterii locale să aibă o anumită libertate de decizie pentru a defini standardele pentru propriile acțiuni și modalitățile de intervenție, reflectând, în asemenea manieră, un echilibru nou în distribuția atribuțiilorr;

- oferă posibilitatea autorităților puterii locale de a adopta acte, decizii fără aprobarea autorităților centrale [113, p. 436]. Faptul că nu mai sunt necesare coordonările și aprobările de la centru are ca efect sporirea operativității și a calității procesului decizional la nivel local;

- resursele materiale, umane şi financiare pot fi utilizate cu mai mare eficienţă şi repartizate spre a răspunde unor necesități prioritare ale colectivității locale, pe care autorităţile puterii locale le cunosc mai bine decât autorităţile puterii statale;

- permite valorificarea iniţiativei locale în corespundere de specificul și necesitățile locale, deoarece autorităţile puterii locale cunosc mult mai bine decât cele statale interesele colectivităţilor teritoriale locale și regionale, modalităţile şi mijloacele adecvate de satisfacerea lor;

-oferă oportunităţi acelor sectoare marginalizate la nivel central, însă esenţiale pe plan local o mai mare transparenţă şi responsabilitate, pentru o mai eficientă alocare a fondurilor [51, p. 14];

- favorizează apariția unei democrații de proximitate, aducând procesul de luare a deciziilor mai aproape de cetățeni;

- permite să se acorde o mai mare coerenţă acţiunii statului pe plan local, să echilibreze mai bine puterea reprezentanţilor locali şi să se satisfacă mai bine necesităților cetăţenilor [16, p. 49];

- contribuie la formarea unor autorităţi ale puterii locale suficient de puternice ca să-şi asume responsabilitatea pentru sarcinile publice de interes local [108, p. 54];

- contribuie la îmbunătăţirea calităţii birocraţiei locale şi regionale, încurajează creşterea profesionalismului oficialilor locali, fapt care amplifică potenţialul organizaţional al autorităţilor puterii publice regionale şi locale [416, p. 36];

- contribuie la apropierea deciziei de populația locală, luarea unor decizii mai adecvate necesităților vieții locale;

- contribuie la accelerarea dezvoltării locale prin încurajarea autorităților puterii locale şi a

colectivităţilor locale și regionale să adopte iniţiative pentru acţiuni necesare şi reglementări pentru beneficiile lor;

- contribuie la însăși creșterea autorității puterii locale datorită responsabilităților și sarcinilor asumate. Fiind instituțiile cele mai apropiate de cetățeni, autoritățile locale și regionale cunosc necesitățile lor, se află în poziția cea mai avantajoasă pentru a le defini și răspunde la acestea;

- contribuie la o mai bună coordonare și conlucrare a nivelurilor de realizare a puterii publice;

- eficientizează nivelul local de exercitare a puterii publice atât din punct de vedere al costurilor, cât și din punct de vedere al calității și apropierii de populația locală a serviciilor publice oferite [22];

- contribuie la asigurarea controlului democratic la nivel subnațional, oferind posibilitatea unui control eficient în fiecare sferă și în fiecare colectivitate locală și regională;

- contribuie la creșterea raționalității, eficienței și eficacității activității autorităților publice la toate nivelurile de realizare a puterii publice;

- autorităţile deliberative și executive ale puterii locale sunt alese de populația locală, pentru care probabilitatea de a-i alege în cunoștință de cauză sporește, iar în cazul în care aleșii local nu corespund așteptărilor, pot să-i sancţioneze prin nerealegere, sau referendum (în cazul primarului);

- aleşii locali răspund în mod direct în faţa corpului electoral;

- alegerea sau numirea funcţionarilor publici, pe un termen limitat, înlătură în măsură mai mare fenomenele birocratice şi rutiniere în activitatea locală, aducând de fiecare dată un suflu nou în gestionarea treburilor locale [117, p. 12];

- permite promovarea participării cetățenești la nivel local și implicarea activă în gestionarea intereselor fiecărei colectivităţi locale;

- oferă posibilitatea de a crește motivația atât a populației locale, cât și a autorităților locale.

Din perspectiva autorităților puterii statale avantajele descentralizării sunt următoarele:

- scutește autoritățile publice statale de povara unor funcții excesive, ceea ce are drept efect sporirea eficienței în realizarea funcțiilor rămase în gestiune;

- contribuie decisiv la reducerea disparităților economice și sociale, fapt care diminuează impactul negativ al exodului rural din regiunile sărace către aglomerările urbane și al migrării;

- contribuie la sporirea responsabilității autorităților puterii publice. J. M. Cohen și St. B. Peterson menționau că există patru resurse importante de promovare a responsabilității în sistemele administrative: controlul politic, legile, competiția și mecanismele administrative, iar printre cele mai importante mecanisme administrative figurând: profesionalismul, stimulentele și sistemele de monitorizare [385];

- experienţa statelor care au descentralizat puterea publică ne arată că în condiţiile aplicării

descentralizării, repartizarea la nivel local a veniturilor şi cheltuielilor a avut drept urmare sporirea lor, fapt care a generat schimbări pozitive şi la nivel macroeconomic [536, p. 72];

- descentralizarea conduce direct la dispariția progresivă a hotarelor dintre complexitatea și interdependența sectoarelor public și privat [484, p. 68];

- descentralizarea furnizării garanţiilor sociale permite de a depăşi obscuritatea și anonimatul sistemului public de asistență socială [490, p. 426-427];

- pentru Republica Moldova, care are drept scop strategic aderarea la Uniunea Europeană, descentralizarea poate contribui în mod substanțial la însușirea mai rapidă și mai facilă a acquis-ului comunitar și la realizarea prevederilor Acordului de Asociere.

În concluzie, notăm că descentralizarea puterii publice, cu condiția aplicării corespunzătoare, include un set semnificativ de caracteristici pozitive, care demonstrează fezabilitatea conceptului.

Analizând problema eventualelor dezavantaje ale descentralizării, vom susține că literatura de specialitate a evidențiat legătura strânsă existentă între regimul politic și descentralizare. După cum menționa D. Apostol, indiferent de statul în care o regăsim, descentralizarea se prezintă ca un proces relativ complex care poate avea consecinţe diametral opuse în funcție de contextul politic în care se aplică. Un regim liberal o dezvoltă, în timp ce un regim autoritar o combate [17, p. 104]. Descentralizarea administrativă influenţează atât în plan negativ, cât şi sub aspectul pozitiv asupra autonomiei şi a eficienţei activităţii autorităţilor puterii locale, aceasta fiind dependentă, în mare măsură, de „particularităţile politicii statului realizate în domeniul respectiv” [416, p. 36-37]. Din această perspectivă, subscriem demersului economistului R. Prud'homme de a cerceta minuțios efectele negative ale descentralizării, în speranța că o mai bună înțelegere a pericolelor sale vor contribui la o aplicare mai înțeleaptă a programelor de descentralizare [454, p. 201-220].

Descentralizarea, potrivit opiniei lui K. Davey, reprezintă un proces complex şi controversat, implicând decizii dificile, fie politice, fie tehnice (ori din ambele puncte de vedere), cum ar fi, stabilirea structurii teritoriale a administraţiei intermediare. Acest proces necesită o reconciliere a intereselor contradictorii, de exemplu, dintre responsabilităţile la nivel naţional şi libertatea locală de acţiune în managementul unor servicii, precum învăţământul. Procesul solicită pregătiri tenace, cum ar fi elaborarea unor formule adecvate de egalizare sau a unui cadru funcţional de partajare a cheltuielilor intermunicipale [99, p. 39]. În același timp, descentralizarea comportă anumite riscuri. Printre riscurile evidente ale descentralizării, K. Davey menționa următoarele: a) diferenţele dintre standardele serviciilor publice, unde se doreşte sau uniformitatea, sau egalitatea de şanse; b) neglijarea intereselor naţionale; c) interferenţa politică excesivă în procesele care ar trebui să fie imparţiale; d) jurisdicţiile teritoriale ale autorităților puterii locale ar putea să fie prea mici pentru zonele acoperite de servicii sau angajarea expertizei suficiente: însă nici unul dintre aceste motive

nu este neapărat insurmontabil, cooperarea intercomunală, delegarea funcţiilor la niveluri mai mari sau contractarea serviciilor poate să depăşească punctele slabe ale jurisdicţiilor mici. Disparităţile regionale sau locale pot fi depăşite prin mecanisme de egalizare financiară [100].

În statele postsovietice, unde au existat şi există în continuare două tendinţe antagoniste, care au influenţat și vor influența pe termen mediu procesele de descentralizare, situația rămâne, în linii mari, destul de complicată. După căderea regimului comunist, mulţi oameni au detestat sistemul administrativ hipercentralizat împotriva căruia au luptat. Aceasta a fost o tendinţă care la anumite etape şi-a spus cuvântul. În același timp, sistemul sovietic şi-a lăsat amprenta asupra sistemului instituţional, per ansamblu, şi asupra personalității, abilităților profesionale a funcţionarilor publici cu care a trebuit să conlucreze noile guverne. Pentru mulţi dintre aceşti funcţionari, împovăraţi de experienţa profesională în sistemul administrativ sovietic, a fost mult mai agreabilă şi mai firească eficienţa sistemului birocratic centralizat, subordonat și controlat total din centru. Anume astfel se explică tendinţa comportamentală bazată pe credinţa în eficienţa sistemului centralizat, una dintre principalele piedici în realizarea descentralizării fiind legată de „limitarea capacității localităților de a prelua sarcinile și responsabilitățile” [357, p. 566].

Mai mult decât atât, în afară de problemele inerente perioadei de tranziție există probleme asociate descentralizării în sine. În condițiile în care puterea este transferată funcționarilor care mai mult sunt ghidați de satisfacerea propriilor interese decât de asigurarea bunăstării generale, descentralizarea puterii publice poate contribui la amplificarea nivelului corupției în țară și facilita abuzul de putere de către funcționari. Această realitate sugerează expres ca descentralizarea să fie însoțită de mecanisme necesare pentru asigurarea responsabilităţii, cum ar fi existența mass-mediei locale echidistante, societății civile și mecanismelor de supraveghere imparțială a puterii centrale.

Mulți specialiști indică și asupra problemei descentralizării fiscale, care nu se realizează, în mod necesar, concomitent cu descentralizarea puterii: anumite țări, descentralizând puterea publică, continuă să menţină controlul fondurilor de la centru, făcând entităţile locale incapabile de a servi în mod adecvat constituenții acestora. Totodată nu este mai puțin adevărat că un centru generos poate să menţină colectivitățile locale dependente de generozitatea sa și incapabile să genereze venituri locale, fapt care ar putea să le facă nepopulare în faţa populației locale. Alte probleme apar datorită slăbiciunii noilor structuri descentralizate, lipsei de funcționari competenți și a personalului din mai multe localități ori lăcomiei lor și setei de putere. Descentralizarea este un mijloc de a responsabiliza guvernarea și a o muta mai aproape de oameni. Cu toate acestea, așa cum o demonstrează evoluția proceselor de descentralizare în multe țări ale lumii, acest lucru nu este o stradă cu sens unic, populația ajungând la noile politici de descentralizare prin propriile lor cerințe și lupte [381, p. 77].

În literatura de specialitate au fost elucidate diferite aspecte vizând anumite capcane, pericole și dezavantaje ale descentralizării. În rezultatul sintetizării diferitor date privind aspectele negative ale fenomenului descentralizării, am elaborat o listă cu eventualele limitări și riscuri care le comportă descentralizarea puterii publice:

- descentralizarea nu prezintă o garanție a consolidării regimului politic. Cu toate afirmațiile că una dintre funcțiile descentralizării ar fi consolidarea legitimității regimului politic, realizarea reformei de descentralizare a puterii publice nu garantează întotdeauna o consolidare a legitimității regimului politic [424, p.75-76];

- descentralizarea poate contribui la creșterea nejustificată a influenței elitelor locale asupra resurselor disponibile. Aceasta devine o preocupare deosebită când birocraţia centrală tehnocratică este înlocuită de un sistem local sub influenţa necontrolată a unei elite locale. Programele şi serviciile pot fi „capturate" de elitele economice şi politice la nivel local, care îşi pot promova propriile beneficii [460, p. 5; 418, p. 74]. Deși descentralizarea poate contribui la adaptarea programelor sociale la condițiile locale, este susceptibilă de a fi capturată de către elită, adică beneficiile obținute să fie deviate de la oameni care au nevoie la clientela elitei politice locale. Acest lucru aduce prejudicii celor săraci, celor cu statut social nefavorabil, iar asta denotă, adesea, că descentralizarea nu diminuează sărăcia [396, p. 24]. O descentralizare autentică este o sarcină mult mai importantă decât simpla atribuire a finanţării adecvate sau adoptarea unor măsuri ce ar spori capacitatea de consultanţă. Procesul de descentralizare trebuie să fie însoţit de delimitarea clară a intereselor politice de cele corporatiste şi comerciale. Există mai multe situaţii când oamenii de afaceri sau afaceriștii locali capătă influenţă politică în autorităţile puterii locale şi, respectiv, aceste autorități influenţează procesele economice locale, favorizând sau defavorizând agenţii economici. Predominarea acestor practici subminează democraţia şi echitatea socială.

În general, este acceptată ideea că descentralizarea poate amplifica participarea publică la nivel local. Însă uneori este atestată situația când la nivel local doar un mic grup privilegiat al elitei locale ajunge să participe și să influențeze viața publică locală, urmărind realizarea intereselor înguste, individuale sau de grup. În acest caz, schimbarea unui „tiran" central cu unul local nu va avea ca rezultat elaborarea politicilor de creștere a bunăstării populației locale. Pentru a se asigura că descentralizarea nu este în beneficiul unor „elite locale" trebuie să existe un stat puternic şi o societate civilă consolidată şi activă [51, p. 15];

- descentralizarea poate accentua disparitățile regionale: dat fiind că încurajează autoritățile puterii statale să trateze toate colectivitățile regionale și locale într-un mod egal, acest lucru poate submina capacitatea administraţiei de redistribuire între colectivitățile teritoriale bogate şi cele sărace, poate conduce la o mai mare inechitate în distribuirea resurselor şi serviciilor [418, p. 74].

Descentralizarea poate provoca nu doar accentuarea disproporțiilor de dezvoltare regionale, dar și instabilitatea macroeconomică și, de asemenea, potrivit opiniei lui R. Prud'homme, să stimuleze și corupţia [454, p. 201-220];

- descentralizarea poate reduce din calitatea serviciilor publice. Capacitatea de implementare şi abilităţile tehnice pot fi limitate la nivelurile inferioare a administraţiei, descentralizarea ar putea reduce, astfel, calitatea serviciilor publice, în special în domeniile în care abilităţile tehnice sunt importante. În acest caz sunt prezente ineficienţe, costuri suplimentare şi „reinventarea roţii" [418, p.74]. Pentru unele funcţii, autoritățile puterii statale întrunesc ca avantaje resurse de expertiză şi economii de scară pentru a furniza servicii publice mai eficiente și mai calitative. Lipsa resurselor financiare şi competenţelor de gestionare la nivel local poate duce la o furnizare ineficientă de servicii [460, p. 5];

- descentralizarea poate contribui la diminuarea gradului de autonomie a autorităţilor puterii locale. Dacă descentralizarea este realizată fără transferul de resurse financiare, aceasta poate avea drept efect diminuarea gradului de autonomie a autorităţilor puterii publice locale. În același timp, autoritățile locale pot să fie organizate insuficient de puternic ca să participe efectiv în luarea deciziei sau să protejeze interesele colectivităților locale;

- descentralizarea este în stare să diminueze esențial responsabilitatea și eficiența activității autorităților puterii statale. Uneori descentralizarea reprezintă un procedeu folosit de autoritățile centrale pentru a se debarasa de povara problemelor, a căror soluționarea necesită efort suplimentar și timp ori pe care nu sunt capabile să le soluționeze. Descentralizarea poate favoriza birocratizarea excesivă a autorităților publice, motivată de complexitatea sarcinilor reformei de descentralizare a puterii publice;

- descentralizarea nu contribuie esențial la consolidarea capacității financiare a statului nici prin mobilizarea resurselor locale și nici nu asigură creșterea economică [396, p. 24];

- descentralizarea poate crea instabilităţi macroeconomice: ca regulă generală, este menită să genereze eficienţă, dar nu se întâmplă în toate cazurile, nu este un panaceu de remediere a tuturor problemelor socioeconomice şi politice. Mai mult, poate crea instabilităţi macroeconomice şi pune în pericol însăși unitatea naţională în cazul în care nu este aplicată în mod corect [417, p. 145]. În aspectul gestionării patrimoniului şi finanţelor, descentralizarea sporeşte numărul colectivităţilor subnaționale cu patrimoniu şi buget propriu, fapt care îngreunează realizarea unui control eficient asupra utilizării bunului public şi formării unei viziuni corecte, cât mai reale asupra finanţelor ţării şi avuţiei naţionale. În cadrul regimului puternic descentralizat, acţiunea puterii centrale este mai îngreunată, deoarece nu în toate cazurile se racordează la interesele şi acţiunile autorităţilor locale [117, p. 13]. De asemenea, poate favoriza apariția programelor şi nucleelor de opoziţie politică

față de politicile autorităților statale [460, p. 5].

Descentralizarea ar putea submina coeziunea naţională, făcând oamenii să se identifice mai mult după regiunile lor, decât după naţiunea lor [418, p. 74-75]. Autonomia unor entități teritoriale, rezultată în urma descentralizării, poate deveni sursă a conflictelor economice, sociale, religioase ori culturale între entitățile cărora li s-a acordat autonomie sau între entitățile care beneficiază de autonomie şi cele care nu au obținut acest statut. Poate recidiva, de asemenea, tendinţa unor entități teritoriale autonome de a se desprinde de statul unitar, tendinţă care poate să se transforme într-o sursă de conflicte, cu implicaţii grave [96, p. 67-68].

Referitor la opiniile, potrivit cărora, descentralizarea poate pune în pericol unitatea naţională, subliniem puntat că prin încredințarea unor responsabilități autorităților puterii locale în procesul descentralizării nu sunt puse la îndoială principiile statului unitar, deoarece acestor autorități le este atribuită doar competența administrării afacerilor publice de interes local: descentralizarea în sine nu prezintă un fenomen care ar conține amenințări sau ar pune în pericol unitatea națională. Altele sunt pericolele care amenință coeziunea națională, precum excluderea economică și socială, adâncirea inegalității, separatismul teritorial, globalizarea economică. Prin definiție, globalizarea reprezintă un fenomen care tinde să șteargă hotarele, pe când descentralizarea, dimpotrivă, permite fiecărui colectivități teritoriale locale să-și definească identitatea [464, p. 3];

- descentralizarea nu contribuie la soluționarea problemelor sociale. În multe ţări, aflate mai ales în curs de dezvoltare, în pofida aplicării descentralizării, creşterea dezvoltării regionale s-a dovedit a fi destul de lentă, indicatorii sociali s-au agravat și practic, descentralizarea nu a încurajat în mod obligatoriu „dezvoltarea” și „democrația”, fiind rareori o strategie eficientă de reducere a sărăciei [417, p. 146];

- descentralizarea face prea puțin pentru a încuraja perspectivele de dezvoltare pe un termen lung și pentru a ajuta la promovarea și stimularea reformelor [396, p. 24];

- descentralizarea nu este o soluție pentru depășirea problemei dezinteresului manifestat de funcționari și beneficiarii locali. Funcţionarii locali ori instituțiile pot fi ezitanţi sau reticenţi la luarea iniţiativei în efectuarea funcţiilor descentralizate [460, p. 5]. Mai ales în localităţile mici, este destul de complicat de a încadra specialişti bine pregătiți în autoritățile puterii locale, care să facă față, în mod eficient, responsabilităților conferite puterii locale prin descentralizare. Astfel, descentralizarea riscă să fie compromisă de un personal administrativ incompetent, ales sau numit pe „plan local”, prin săvârşirea unor abuzuri grave de către funcţionarii cărora li s-au încredinţat prerogative de conducere administrativă pe plan local şi care nu pot fi controlaţi temeinic de la centru. Formele de control cetăţenesc au uneori caracter formal (în cazul în care există), sunt coruptibile ori nu sunt eficiente; spre exemplu, pentru un primar incompetent sau iresponsabil, nu

există un şef care până la alegerile locale să-l sancţioneze pentru abaterile sale, aspect ce poate influenţa serios eficienţa în activitatea sa [96, p. 67];

- descentralizarea mărește riscul politizării autorităților puterii locale. Alegerea autorităţilor descentralizate „introduce în administraţia locală politica de partid, care acaparează şi viciază totul. Lipsa de competenţă şi de răspundere, demagogia şi servilismul sunt cele mai mari inconveniențe ale acestui mod de recrutare a autorităţilor descentralizate” [117, p. 13].

Acestea sunt unele pericole, riscuri și dezavantaje depistate în decursul realizării reformelor de descentralizare în diferite state și, evident, pot apărea sau manifesta și în procesul desfășurării reformei descentralizării puterii publice în Republica Moldova. Studierea și cunoașterea lor vor permite decidenților politici și reformatorilor autohtoni să evite problemele elucidate supra. După constatările lui R. Prud’homme, descentralizarea nu poate fi întotdeauna un panaceu: costurile sale sunt mai certe decât beneficiile. Descentralizarea reprezintă atât o stare, cât și un proces, virtuțile și pericolele descentralizării sunt adesea discutate simultan pentru ambele ipostaze. Această confuzie, în opinia sa, este periculoasă, fiindcă ceea ce se dorește într-o anumită țară, la un anumit moment, este în funcție de situația existentă la capitolul descentralizare și de viteza cu care s-a ajuns în acea situație. [454, p. 218-219].

În pofida dezavantajelor enumerate, descentralizarea întrunește destule virtuți pentru a face posibilă atingerea obiectivelor de dezvoltare a societății. Experiența statelor contemporane denotă că descentralizarea puterii publice deține un mare potenţial privind îmbunătățirea capacităţilor de dezvoltare a colectivităților teritoriale subnaționale, evident, în cazul în care s-a desfăşurat în urma unei planificări riguroase, coordonării eficiente și aplicării stricte a legii.

Referitor la Republica Moldova, o problemă de care depinde destul de mult descentralizarea puterii publice și care trebuie examinată în mod prioritar, este crearea unui cadru normativ propice procesului de descentralizare. În acest scop, este necesară și foarte importantă pentru realizarea cu succes a reformei legiferarea tuturor aspectelor procesului de descentralizare, precum: legiferarea funcțiilor și competențelor care sunt transmise/achiziționate în procesul descentralizării, stabilirea pe cale legislativă a resurselor cu care trebuie să fie asigurate funcțiile transmise, legiferarea tipurilor și a măsurilor de responsabilitate a autorităților puterii locale în cazurile neîndeplinirii funcțiilor transmise și respectiv, a autorităților puterii statale în cazurile nealocării resurselor adecvate realizării lor, rezervarea de către autoritățile puterii statale a dreptului de a monitoriza punerea în aplicare a competențelor delegate, definirea legislativă a ordinii și a termenelor de realizare a procedurii de descentralizare [535, 17].

Luând drept criteriu elaborarea cadrului normativ privind activitatea puterilor locale, pot fi identificate câteva etape distincte ale acestui proces: 1) 1991-1994, 2) 1994-1998, 3) 1998-2003,

4) 2003-2006, 5) 2006-2012, 6) 2012 - prezent. Deşi au urmat mai multe etape şi valuri succesive, menționează V. Popa, reforma administraţiei locale nu a reprezentat o prioritate pentru că metodele centraliste au prevalat în gestionarea sistemului bugetar, în privatizarea şi în furnizarea de servicii publice, iar schimbările aşteptate au fost mult prea lente şi fragmentate [258, p. 15].

Cadrul legislativ al reformei descentralizării puterii publice din Republica Moldova include următoarele acte de referință: *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28. 12.2006*; *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*; *Legea cu privire la modificarea și completarea Legii cu privire la finanțele publice locale nr. 267 din 01.11.2013*; *Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016*.

Actul normativ primordial în materie de descentralizare este *Legea 435-XVI din 28.12.2006* care stabileşte cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competenţelor între autorităţile publice [200]. În data de 5 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat *Strategia naţională de descentralizare* și *Planul de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012–2015* [191]. Vom nota că *Strategia naţională de descentralizare* a fost definită de legiuitorul autohton drept „principalul document de politici în domeniul administraţiei publice locale, care determină mecanismele naţionale în domeniul descentralizării şi asigurării autonomiei locale autentice pentru autorităţile administraţiei publice locale”. Strategia națională a fost concepută ca politică pe termen mediu (3-5 ani), având ca priorități descentralizarea puterii şi asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile *Cartei Europene a Autonomiei Locale*.

Cadrul instituțional al descentralizării în Republica Moldova încorporează următoarele componente:

a) Comisia parlamentară. „Comisia specială pentru modificarea şi completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare şi consolidare a autonomiei locale” este responsabilă de realizarea următoarelor obiective: a) analiza prevederilor legale care reglementează organizarea şi activităţile administrației publice locale şi verifică conformitatea acestora atât cu cadrul legal al Republicii Moldova, cât şi cu aquis-ul Uniunii Europene, b) revizuirea reglementărilor sectoriale locale în scopul de a mări drepturile administrației publice locale conform prevederilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*, c) supravegherea modului de implementate de către Guvernul Republicii Moldova a *Strategia Națională de Descentralizare* [57; 121].

b) Comisia paritară. Potrivit prevederilor art. 9, alin.2 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* [200], a fost constituită *Comisia paritară pentru descentralizare*, prezidată de către Prim-ministru,

care întruneşte reprezentanţi ai autorităţilor puterii statale, ai autorităţilor puterii locale de nivelurile întâi şi doi, precum şi ai organizaţiilor neguvernamentale care activează în domeniu. Comisia paritară are misiunea de a monitoriza şi de a promova procesul de descentralizare în conformitate cu legislaţia în vigoare. Pentru asigurarea pe termen lung a unui cadru instituţional de dialog între APC şi APL, societatea civilă, mediul universitar-academic şi partenerii de dezvoltare, precum şi pentru fundamentarea de o manieră participativă şi consensuală a deciziilor strategice privind continuarea procesului de descentralizare, Comisia paritară a creat grupuri de lucru specializate.

c) Cancelaria de Stat. În conformitate cu prevederile art. 14, alin. 1 al *Legii nr. 435 din 28. 12.2006* responsabilă de elaborarea şi implementarea politicii de descentralizare administrative este Cancelaria de Stat - autoritatea publică care conduce şi coordonează implementarea *Strategiei Naţionale de Descentralizare,* fiindu-i atribuite o parte din sarcinile conţinute în portofoliul fostului Minister al Administraţiei Publice Locale (mai exact, dosarele cu privire la descentralizare şi la autoadministrarea locală) în timp ce aspectele aferente coordonării procesului de dezvoltare regională (de asemenea, parte din fostul portofoliu ministerial) au fost transferate în gestiunea Ministerului Dezvoltării Regionale şi Construcţiilor [121], iar în urma optimizării structurale a Guvernului din 2017 – Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. În cadrul Cancelariei de Stat responsabilul nemijlocit de problemele descentralizării este Direcţia *Politici de descentralizare*, misiunea căreia este de a consolida procesul decizional prin asigurarea elaborării de către Guvern a politicilor publice de calitate în domeniul consolidării autonomiei administraţiei publice locale, descentralizării, desconcentrării serviciilor publice, implementarea lor reuşită şi desfăşurarea unui proces consecvent de monitorizare şi evaluare în scopul ajustării politicilor pentru următorul ciclu al procesului decizional [67, p. 7-9].

În scopul realizării obiectivelor de reformă și descentralizare, Guvernul V. Filat-I și cele care l-au succedat, au realizat diverse acţiuni, care în linii generale, au avut mai mult o tentă declarativă, situaţie care confirmă că nu a existat determinare şi voinţă politică pentru realizarea schimbărilor. În context, constatăm faptul că multe proiecte de acte normative şi acţiuni preconizate au rămas la faza de discuţii şi examinare [213]. Cu toate că termenul pentru finalizarea implementării *Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei de descentralizare* a fost anul 2015, un număr mare de acțiuni preconizate nu au fost realizate.

Dintre schimbările sesizabile am putea menţiona implementarea noului sistem al finanţelor publice locale prin care se creează unele premise pentru depolitizarea sistemului de finanţare a administraţiei publice şi condiţii pentru autonomia financiară a colectivităţilor locale. Cu toate că modificările la *Legea nr. 397-XV din 16.10.2003* [202] au fost operate încă în noiembrie 2013, au

devenit aplicabile în 2015. Amânarea implementării legii a avut o conotaţie politică – distribuirea resurselor financiare către autorităţile puterii locale fiind una dintre cele mai eficiente pârghii de menţinere a acestora în sfera de interes a formaţiunilor politice aflate la guvernare. În chiar primele luni de aplicare a noului sistem au fost sesizate mai multe disfuncţionalităţi. În cadrul ședinței de lucru din 13 martie 2015, organizată de Congresul Autorităților Locale din Moldova, s-a constat că primăriile din Republica Moldova se confruntă cu o serie de probleme grave la capitolul finanţe publice, printre care: a) lipsa lichidităților la început de an, b) acordarea scutirilor de impozite din contul bugetelor locale fără asigurarea acoperirii lor, c) raportare dublă, d) imixtiunea direcțiilor financiare raionale, e) neluarea în considerare la calcularea transferurilor a proceselor inflaționiste și a creșterii prețurilor, f) refuzul agenților economici de a aproviziona instituțiile publice cu produse alimentare în rezultatul devalorizării leului, g) sistemul rigid de achiziții publice [212]. Situația dată ține de suspendarea implementării următoarei etape a reformei finanțelor locale, cea a consolidării veniturilor fiscale. Inexistenţa unor finalităţi clare şi cuantificabile a implementării noului sistem al finanţelor publice locale poate compromite procesul de descentralizare în general.

Efectele nesemnificative ale descentralizării puterii publice sunt reflectate și în Recomandarea 322 (2012) a Congresului Puterilor Locale şi Regionale ale Consiliului Europei din 22 martie 2012 (pct. 4), care a constatat că în pofida acţiunilor întreprinse, situaţia în domeniul democraţiei locale şi descentralizării în Republica Moldova nu s-a schimbat mult comparativ cu situaţia descrisă în Recomandarea 179 (2005) [456]. Această constatare a fost confirmată şi de solicitările prezentate de primarii din Republica Moldova la mitingul de protest organizat în data de 1 februarie 2013 de Congresul Autorităţilor Locale din Moldova [20].

Referindu-ne succint la alte acțiuni care au avut loc, vom sublinia că după cum rezultă din Rezoluția adoptată în cadrul Conferinței Internaționale cu tema „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova” desfășurată la Chișinău în zilele de 17-18 decembrie 2015, descentralizarea și consolidarea democrației locale, în pofida eforturilor depuse în ultimi ani, nu au avansat destul și de aceea implementarea reformelor în domeniile respective trebuie accelerată [297].

Având în vedere situația creată, Comisia Paritară pentru Descentralizare în ședința sa din 31 martie 2016 a insistat asupra necesității extinderii termenului de executare a strategiei pentru trei ani [56]. La 15 iulie 2016 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea nr. 168 din 15.07.2016*, prin care a modificat *Legea nr. 68 din 5.04.2012* în sensul prelungirii termenelor de realizare a SND până în anul 2018 (în titlul și în textul legii, cifrele „2015” au fost înlocuite cu cifrele „2018”) [177]. De facto, Legea menționată, fără a explica cauzele neîndeplinirii acțiunilor planificate, a prelungit termenul de realizare a Planului de acțiuni privind implementarea *Strategiei naţionale*

de descentralizare, reiterăm, cu trei ani. Solicitând Parlamentului această prelungire a termenului de realizare a SND, Guvernul, tacit a recunoscut nerealizarea ei, fapt confirmat și de conținutul Anexei II a *Legii nr. 168 din 15.07.2016*,care reproduce conținutul respectivei anexe a *Legii nr. 68 din 5.04.2012*, fiind modificate doar termenele de realizare.

În încheiere, vom sublinia că în condițiile Republicii Moldova, aflată în procesul tranziției democratice, crearea cadrului normativ favorabil descentralizării nu înseamnă în mod neapărat și realizarea consecventă a reformei descentralizării puterii publice. Sunt caracteristice și pentru Republica Moldova constatările cercetătoarei L.R. Basta cu privire la edificarea cadrului normativ al descentralizării în țările în curs de dezvoltare. Autoarea menționa că dispozițiile legale privind descentralizarea în multe din aceste state trebuie să opereze în condițiile cele mai nefavorabile, cum ar fi: coruperea în profunzime a structurilor de stat; programul amplu de descentralizare nu a acumulat resursele necesare corespunzătoare pentru colectivitățile locale care au fost nevoite să reorganizeze rapid serviciile prestate, provocând mari dificultăți; lipsa resurselor corespunzătoare pentru procesul de descentralizare; excluderea claselor sociale „de jos" din structurile statale în condițiile prezenței unor disparități regionale consistente; autonomia locală reală nu corespunde modelului constituțional declarat [370]. În schimb, stabilirea cadrului normativ clar definit pentru realizarea reformei de descentralizare este un factor care stimulează desfășurarea consecventă a tuturor acțiunilor preconizate [67, p. 12].

3.2.Contextul și particularitățile mecanismului distribuirii atribuțiilor dintre nivelurile puterii publice

Constituțiile mai multor state conțin stipulări ce vizează distribuirea responsabilităților între nivelurile puterii publice, deși nu este mai puțin adevărat că nu întotdeauna într-o manieră plenară, exhaustivă. În general, distribuirea responsabilităților expusă într-o lege supremă presupune numai evidențierea pozițiile esențiale și, prin urmare, necesită să fie completată cu stipulări prevăzute de legislație, iar în anumite cazuri, de regulamentele de punere în aplicare și jurisprudența instanțelor competente a unei instanțe constituționale, administrative sau a altor instituții de drept [414, p. 11-12]. În organizarea teritorială a puterii publice este necesar de pornit nu de la scheme și tipologii, ci de la gradul de descentralizare a responsabilităților și a resurselor. În sistemul contemporan al instituțiilor democratice care funcționează în baza principiului fundamental al separării puterilor în stat, atât pe orizontală (cele trei ramuri), cât și pe verticală, prezumând descentralizarea puterii publice, puterea statală ar trebui să definească doar domeniul de acțiune și limitele competenței fiecărui nivel de putere publică. Democrația într-o societate modernă, susține V. Ostrom, „se bazează pe o varietate de colectivități care funcționează ca entități autonome și se bazează pe

sprijinul și pe asistența mecanismelor care funcționează concomitent și parțial, se suprapun" [532, p. 69]. De fapt, guvernanța pe mai multe niveluri, după cum se menționează în Avizul Comitetului Regiunilor din 17 mai 2013, garantează cooperarea tuturor nivelurilor de guvernare și administrare în cadrul exercitării atribuțiilor acestora și al procesului de luare a deciziilor. Astfel, subsidiaritatea și guvernanța pe mai multe niveluri merg mână în mână cu o autonomie locală și regională consolidată [22, p. 43].

În ceea ce priveşte instituţionalizarea și funcţionarea puterii publice prin separarea ei „pe verticală", lucrurile nu sunt simple, atât în teorie, cât şi în activitatea practică. Trebuie de menţionat faptul că în diferite state, atât unitare, cât și federative, problemele delimitării verticale a puterii publice sunt soluţionate în baza concepţiei delimitării puterii după sferele de competenţă care le sunt atribuite colectivităţilor teritoriale publice. Vom nota că există variaţii majore în distribuirea atribuțiilor între puterea statală și puterea locală, situație care face cam dificilă identificarea unor principii orientative în materie de distribuire a atribuțiilor între autoritățile puterii statale şi cele ale puterii locale. În aceeași ordine de idei, pot fi specificate doar anumite argumente comune, numite de K. Davey „motive standard privind transferarea atribuțiilor către autoritățile regionale sau locale". Acestea sunt: a) avantajul deciziilor la nivelul local în adaptarea serviciilor la condiţiile şi preferinţele locale, b) abilitatea de gestionare a resurselor locale, inclusiv privind impozitele, cunoştinţele şi responsabilităţile sociale, c) posibilitatea de inovare, cu existenţa numai a riscurilor locale, dar cu potenţiale beneficii naţionale, d) responsabilitate mărită, datorită presiunii locale asupra funcţionarilor de a adopta un tip de comportament onest, echitabil, receptiv, eficient, e) posibilitatea de coordonare a serviciilor şi investiţiilor cu clientela (de exemplu: bătrânii) sau în rezolvarea unor probleme comune (de exemplu: şomajul), f) eficienţa economiilor din folosirea comună a serviciilor (birouri, personal, echipament) [100].

Este evident faptul că în condiţiile democratizării relaţiilor sociale, autonomia puterii locale faţă de sistemul autorităților puterii statale are, într-o mare măsură, un caracter relativ şi declarativ în foarte multe cazuri, din cauza că orice stat care se pretinde a fi civilizat şi democratic stabileşte *de iure* şi *de facto* limitele ei de acţiune. În acelaşi timp, ar fi incorect să vorbim despre separarea şi, cu atât mai mult, de izolarea puterii locale faţă de autoritățile puterii statale, fiindcă în acest caz este pasibil ca statul să se descompună. Anume din aceste considerente autoritățile puterii locale soluţionează exclusiv probleme de importanţă locală, în baza şi în conformitate deplină cu legile și alte acte normative adoptate de autoritățile competente ale puterii statale. Autoritățile puterii locale ca exponente ale colectivităților teritoriale locale și intermediare reprezintă nivelurile primar și intermediar ale sistemului de organizare şi funcţionalitate a puterii publice în stat, delimitată „pe verticală".

Prin redistribuirea responsabilităților se urmărește, de asemenea, promovarea unui concept nou de acțiune publică pentru a spori eficiența. Prin transferarea de la stat către autoritățile locale a unui număr anumit de atribuții, se urmărește a se defini și nivelul de exercitare a puterii publice care va exercita aceste atribuții în modul cel mai eficient. Acest obiectiv se reflectă direct în metoda adoptată pentru a efectua transferul de atribuții, transferurile date fiind definite în funcție de scopul principal al fiecărui nivel de exercitare a puterii publice. Din această perspectivă este bine să fie avute în vedere, pentru fiecare grupă de atribuții, care este autoritatea publică cel mai bine plasată pentru a le exercita, având în vedere, mai ales, dimensiunile geografice ale colectivității teritoriale, experiența în domeniul respectiv și resursele materiale și umane disponibile. În plus, atunci când o autoritate publică are vocația să-și asume o anumită atribuție, principiul adoptat ar trebui să fie de a-i încredința toate sarcinile aferente acestei atribuții. Dar, pentru a dezvolta un astfel de cadru referitor la distribuirea responsabilităților, este nevoie de timp, de fermitate și determinare politică [68, p. 49-52].

Dat fiind că este aproape imposibil de a găsi termeni, aflați deja în uz, care să nu fie „marcați de o doză mare de ambiguitate" [97, p. 18], vom anticipa abordarea subiectului vizând distribuirea responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice cu unele precizări terminologice pe marginea noțiunilor „autoritate publică" și „competență".

Dacă statului i se recunoaşte dreptul originar de exercitare a administraţiei publice, susține E. Bălan, doctrina şi practica recunosc că aceasta poate fi exercitată şi de colectivităţile locale, prin instituţii publice proprii, constituite deliberat în acest scop [32, p.15-16]. Interesele și necesitățile colectivităților locale nu pot fi mai bine cunoscute și mai eficient soluționate decât de propriile lor autorități publice.

Termenul „autoritate" provine de la latinescul „auctoritas", care derivă de la „augere", ce înseamnă „a creşte", „a spori", „a consolida" [111, p. 27], pe când sintagma „autoritate publică" semnifică totalitatea formelor structurale menite să exercite prerogative de putere publică, atât la nivelul statului, cât şi la nivelul colectivității locale [352, p. 328]. Totodată, sintagma „autoritate a administraţiei publice" reprezintă o „structură organizaţională abilitată cu personalitate de drept public care este fondată şi desfășoară activitatea sa funcţională potrivit Constituţiei şi legii, pentru organizarea executării şi executarea în concret a legii" [10, p. 291]. „Autoritatea administrativă" este o structură autonomă, investită cu personalitate juridică și supusă regimului juridic de drept public [254, p. 33].

Legiuitorul autohton în textul *Legii nr. 158 din 04.07.2008* definește „autoritatea publică" ca fiind orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public [184]. *Legea nr.*

436-XVI din 28.12.2006 (art.1) definește „autoritățile administrației publice locale” în următoarea manieră: a) „autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul întâi - autorităţi publice luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor colectivităţilor locale; b) autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul al doilea - autorităţi publice luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, municipiului Bălţi, unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor şi pentru soluţionarea problemelor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale respective” [199].

Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*, intitulat impropriu „subiecţii autonomiei locale”, autoritățile puterii locale înglobează consiliile locale și raionale, ca autorități deliberative, primarii și preşedinţii de raioane ca autorități executive [199]. În articolul respectiv nu sunt menționate autoritățile deliberative și executive ale „unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special”. Acestea sunt reflectate în textul constituțional, care în art. 111, alin. 3 prevede expres că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative şi executive potrivit legii”. *Legea nr. 344-XIII din 23.12.94* [209] care reglementează „statutul juridic special” al acestei autonomii prevede că „autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, învestită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenţei sale” (art.7).Totodată, organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv (art.16), persoana oficială supremă a Găgăuziei este Guvernatorul (Başkanul) căruia i se subordonează „toate autorităţile administraţiei publice ale Găgăuziei” (art.16).

În acest context, menționăm că în literatura de specialitate frecvent este folosită sintagma „autorități subnaționale”. Explicația semnificației acestei sintagme a fost oferită de Comitetului Regiunilor, acesta prin „autorități subnaționale” are în vedere autoritățile locale și regionale [22, p. 39-45]. În cazul Republicii Moldova, „autoritățile administrației publice locale de nivelurile I și II” (inclusiv autoritățile reprezentative şi executive ale Găgăuziei) pot să fie încadrate generic în sintagma „autorități subnaționale”. Articolul 10 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autorităţile publice locale îşi desfăşoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* [200], dispunând în acest scop de „competenţe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condiţiile legii” [199].

Autorităţile administraţiei publice locale, în exercitarea atribuţiilor lor, sunt competente să adopte acte normative, în condiţiile legii. În sensul *Legii nr. 317-XV din 18.07.2003* (art.2) [196], „act normativ” este „actul juridic emis de către Guvern, de alte autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale în temeiul normelor constituţionale şi legale, care stabileşte reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situaţii identice”. Articolul 13, alin. 1 al Legii citate

prevede că „autorităţile administraţiei publice centrale, autorităţile şi instituţiile publice autonome, autorităţile unităţilor teritoriale autonome cu statut juridic special, alte autorităţi ale administraţiei publice locale emit, în condiţiile legii, acte normative (ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucţiuni, reguli, hotărâri, decizii, dispoziţii şi alte asemenea acte)”. Însă Legea nu specifică în mod expres ce acte emite fiecare dintre autoritățile menționate. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* [199] clarifică situația, stipulând în mai multe articole că organele deliberative colegiale (consiliile săteşti (comunale), orăşeneşti (municipale), raionale) adoptă decizii, iar primarul şi preşedintele de raion în calitatea lor de autorităţi unipersonale sunt în drept să emită dispoziţii. Actele normative adoptate sau emise de autoritățile puterii locale privesc organizarea executării și executarea legii, de unde rezultă că se află în raport de subordonare față de lege, legalitatea fiind o condiție esențială pentru valabilitatea lor. Stabilirea legalității unui act normativ solicită direct analiza: a) competenţei materiale, înţeleasă ca grad de întindere a atribuţiilor; b) competenţei teritoriale, în sensul cadrului teritorial în care se execută atribuţiile de către o autoritate publică și c) competenţei personale, în sensul atribuţiilor care revin unei persoane ce ocupă o anumită funcţie [9, p. 266]. În același timp, legea nu stabilește și nu poate stabili în mod exhaustiv situațiile și acțiunile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile locale. Anume din aceste considerente, legea oferă o anumită discreţie autorităților publice în exercitarea prerogativelor sale [53, p. 192], dispunând de dreptul de inițiativă în domeniile lor de competență și având posibilitatea de a aprecia (in)oportunitatea adoptării/emiterii actelor normative. Pentru a evita abuzul de putere, oportunitatea trebuie să fie încadrată în limitele legii și circumscrisă valorilor democratice ale societății contemporane.

Referitor la noțiunea „competență”, în literatura de specialitate nu există o unitate de opinii, fiind tratată fie ca „un ansamblu de atribuţii, prevăzute de lege”, fie ca o „aptitudine legală” care reprezintă „dreptul şi, totodată, obligaţia prevăzută de lege de a desfăşura o anumită activitate” ori „capacitatea atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale” [168, p. 278; 317, p. 26; 345, p. 75; 352, p. 239]. În legislația Republicii Moldova noțiunea „competenţe” (legiuitorul autohton a optat, impropriu, pentru folosirea noțiunii la plural) este definită în art. 1 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* drept „ansamblul de drepturi şi obligaţii ale autorităţilor publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite” [200].

În spațiul administrativ european, dar și în lucrările științifice dedicate elucidării aspectelor distribuirii puterii publice la diferite niveluri atestăm o varietate de noțiuni și abordări conceptuale care diferă de la un stat la altul. Terminologia și semnificațiile atribuite în limbi diferite și în state cu sisteme administrative diferite provoacă înțelegerea eronată a conceptelor, cu predilecție ce ține de noțiunea „competență” [81, p. 28]. Astfel, ambiguitatea substantivului francez „compétence”, dar și a numeroaselor sale echivalentele europene, este evidentă din înseși modalitățile în care este

folosit acest cuvânt, utilizat în mod frecvent pentru a desemna o putere (atunci când se face referire la puterea legislativă, de exemplu), dar și pentru a defini subiectul căruia îi aparține această putere (de exemplu, art. 72, alin. 3 din Constituția franceză, care prevede că autoritățile locale și regionale „dispun de puterea de reglementare pentru exercitarea competenţelor ce le revin" sau să desemneze autoritatea de a acționa (ca la articolul 72-1): „alegătorii din fiecare colectivitate teritorială pot să solicite ca adunarea deliberantă a respectivei colectivităţi să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ţine de competenţa sa") [387]. În Regatul Unit, legea se referă întotdeauna la „funcție", „putere", „responsabilitate" și indică obiectul căruia i se aplică această putere (Local Government Act 2000) [438], dar nu facilitează utilizarea pe scară largă a termenilor „responsabilitate" și „competență". „Funcția" se referă întotdeauna la un anumit aspect, „responsabilitatea" indică o obligație, pe când „puterea" - o posibilitate. „Funcția" este un concept general și se referă la un aspect care poate fi tratat fie printr-o „putere", fie printr-o „responsabilitate". Prin urmare, termenul „putere" este, într-un fel, oarecum ambiguu, în funcție de contextul utilizat. Pluralul „puteri" este similar cu sensul „competențelor" franceze și denotă o putere combinată cu materia și subiectul ei [437].

Este preferabil să se facă distincția între cuvintele franceze „pouvoir" și „compétence", dat fiind că primul implică autoritatea de a acționa așa cum rezultă din Constituție și legislație, în timp ce al doilea termen se referă la subiectul care aplică această autoritate (în astfel de caz poate fi, de asemenea, numit „funcție" în limba engleză) și/sau cadrul de acțiune în care se exercită această autoritate (caz în care poate fi, de asemenea, numit „competență" în limba engleză, ca în art. 4.2 din *Cartă*). Termenul englez „functions" (*compétences*) este folosit pentru a desemna lucruri sau probleme care fac obiectul puterii să acționeze, pe când cuvântul „power" (*compétence*) este folosit la singular sau plural pentru a da o idee generală a domeniului său de aplicare legală, pentru a reflecta limitele în care autoritatea care deține această putere deține dreptul de a acționa [437]. „Powers" (la fel ca în art. 4.4 și 4.5 din *Cartă*) și „functions", reflectând cele două sensuri ale cuvântului francez *compétence(s)*, pot servi în calitate de bază pentru a compara competențele autorităților locale europene, ele exprimând legătura dintre diferitele elemente ale autonomiei locale. Puterea (*compétence*) prezintă în sine autoritatea legală (authorisation) care permite unei persoane recunoscută de dreptul public să acționeze cu un anumit scop sau pe un anumit subiect (funcție), folosind mijloacele prevăzute de lege. Din punct de vedere al activității publice, aceste probleme de terminologie sunt foarte ușor de explicat. O putere are importanță numai în raport cu obiectul asupra căruia se aplică, precum și pentru autoritățile locale, care, prin definiție, nu au competența de a decide problemele de competență, atribuirea competențelor presupunând alocarea simultană de funcții. Pe de altă parte, funcțiile atribuite ar fi inutile fără a defini competența legală și resursele financiare care permit autorităților locale să întreprindă măsuri în domeniile respective.

Rezumând aserțiunele prezentate, pledez pentru următoarele aserțiuni:

- trebuie să fie făcută o distincție între termenii „funcție” (*compétence*) și „putere”;

- puteri (*compétence*) în sensul strict al autorității există numai prin combinarea unei funcții (*compétence matérielle*) și puterilor sau responsabilităților (*pouvoirs*), pe care respectiva autoritate le poate aplica;

- funcțiile (*compétences*) nu pot fi analizate fără puteri sau fără responsabilități (*pouvoirs*), combinația dintre care determină gradul de libertate a autorității locale;

- prerogativele autorităților locale și regionale nu pot fi analizate izolat, trebuie examinate în contextul relațiilor cu autoritățile puterii statale: în practică distribuția funcțiilor este o partajare de puteri (atribuții), care pot să se refere la aspectele abordate sau puterile exercitate, sau ambele în același timp [81, p. 29].

Deși noțiunea „competență” („competențe”) este frecvent utilizată în literatura europeană, rămâne a fi necunoscută în cea mai mare parte a literaturii din alte regiuni, în special cea a Statelor Unite. În plus, Constituția Statelor Unite ale Americii nu vorbește de „competențe”, ci de „puteri” [468]. Analizând semnificațiile noțiunii, V. Vedinaș menționa că „…un concept nu trebuie definit prin el însuși, iar termenul competenţă se impune a fi utilizat la singular nu la plural” [352, p. 332], afirmație la care ne raliem.

În context, menționăm că unii practicieni din autoritățile publice locale operează cu sintagma „competență deplină”, atribuindu-i un conținut impropriu. Este de precizat că, de fapt, „competență deplină” nu prevede în mod obligator că unui nivel de exercitare a puterii publice trebuie să i se acorde totalitatea unei responsabilități, cele mai multe atribuții majore fiind partajate. În acest sens, puterea locală nu este un element izolat, ci unul esențial într-un sistem construit în baza conceptului de cooperare între nivelurile de putere publică.

Generalizând opiniile și aspectele legate de conținutul și semnificația noțiunii „competență” propunem următoarea definiție a noțiunii: *competența autorităţilor publice reprezintă totalitatea drepturilor și a responsabilităţilor atribuite, realizate în mod autonom prin exercitarea prerogativelor de putere publică*.

În continuare vom examina problema domeniilor de responsabilitate ale autorităților publice locale cu referire, în mare parte, la experiența statelor europene. Necesitatea transferării resurselor și a atribuțiilor la nivelul local este dictată de un imperativ vital – consolidarea capacităţilor şi a potenţialului autorităţilor puterii locale și regionale cu scopul de a oferi la nivelul local și regional un volum cât mai mare de servicii publice calitative. Pentru realizarea acestui obiectiv este nevoie de a crea un algoritm clar şi simplu de delimitare a responsabilităţilor între nivelurile de exercitare a puterii publice. În literatură, mai ales în cea juridică, se acordă o mare atenţie puterii publice, dar

majoritatea lucrărilor sunt preocupate mai mult de problemele puterii statale. Analiza doar a unei forme a puterii publice, ruptă din contextul general al sistemului puterii publice, a organizaţiei interne şi funcţionării ei, a relaţionării cu alte tipuri de putere publică, prezintă mari dificultăţii şi nu reflectă plenar situația reală. Puterea statală ca formă a puterii publice nu trebuie să soluţioneze problemele care pot fi rezolvate mult mai eficient de puterea locală. Drept criteriu de delimitare a atribuțiilor ar trebui să servească principiul subsidiarităţii, fiind interpretat în sensul de repartizare a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale. Principiul este rareori prezentat explicit în constituțiile naționale, prevăzând că puterea locală trebuie să primească prerogativele pe care poate să le realizeze autonom şi cu cea mai mare eficienţă, în comparaţie cu organele puterii statale. Pentru asigurarea funcționalității eficiente a autorităților puterii locale, este necesar de a le acorda o sferă substanțială de responsabilități acoperite cu resursele necesare și a le asigura o protecție juridică adecvată.

În multe țări, autoritățile locale și regionale beneficiază de „clauza competenței generale”, în conformitate cu legislația sau cu principiile constituționale generale privind autoadministrarea. Există chiar o anumită extindere a ideii de competență generală. Acest lucru este caracteristic, în special, statelor din Sudul Europei, dar a fost introdus și în legislația suedeză, irlandeză și belgiană. În Polonia, legile din 1990 și 1998, au atribuit o competență generală diferitor autorități locale, puterea statală exercitând-și atribuțiile prevăzute în mod expres de legislație [372, p. 14].

O astfel de clauză generală împuternicește autoritățile puterii locale să acționeze în afara domeniilor atribuite lor în mod expres atât timp cât acestea nu sunt în contradicție cu prevederile legislației care imprimă o putere exclusivă specifică unui alt nivel de exercitare a puterii publice [414, p. 11-12]. Sfera de responsabilitate proprie a autorităților puterii locale definită prin „clauza de competență generală” întrunește în calitate de criteriu esențial „interesele locale”, „afacerile locale”, „problemele locale”. Considerăm că definirea spectrului de probleme locale pentru fiecare colectivitate locală trebuie să se bazeze pe o abordare individualizată. Potrivit opiniei exprimate de I. Bespalîi şi V. Polianski, cu care suntem de acord, o problemă poate fi de interes local dacă întruneşte două criterii: a) are legătură cu condiţiile de viaţă locale şi necesităţile populaţiei și b) populaţia este aptă să o rezolve în mod autonom, fără implicarea autorităților și a resurselor puterii statale [496, p. 436-437]. În principiu, aceste criterii acordă autorităților puterii locale dreptul de a reglementa și de a gestiona toate problemele care privesc comunitatea locală, cu condiția ca să poată fi exercitate în mod eficient la nivel local [451, p. 380].

Abordarea dată prezumă că sintagma „interese locale” este plasată în vecinătate apropiată de principiul subsidiarității. În ordinea reliefată de aserțiuni, art. 4, alin. 3 din *Carta Europeană a autonomiei locale* conține o referință la conceptul de subsidiaritate: „exerciţiul responsabilităţilor

publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferinţă acelor autorităţi care se dovedesc a fi cele mai apropiate de cetăţeni. Atribuirea unei responsabilităţi altei autorităţi trebuie să ţină cont de amploarea şi de natura sarcinii, de exigenţele de eficacitate şi de economie" [46]. De exemplu, în câteva state membre ale UE acest principiu privind alocarea responsabilităților la diferite niveluri de guvernare funcționează deși nu este menționat în mod expres în legile supreme. În toate statele membre ale UE ambiguitatea clauzelor generale cu privire la alocarea competențelor este contrabalansată de competențele locale enumerate sau acordate în mod expres, prin constituție și/sau legi ordinare [451, p. 381-383]. După cum se stipula în Avizul Comitetului Regiunilor din 12 aprilie 2013 legitimitatea Uniunii Europene derivă, între altele, din legitimitatea nivelurilor subnaționale (pct. 66) [22, p. 44]. În prezent, aproximativ 95.000 de administraţii subnaționale din Uniunea Europeană dispun de competenţe majore în sectoare-cheie - educaţia, mediul, dezvoltarea economică, amenajarea teritorială, transporturile, serviciile publice, politicile sociale, contribuind la exercitarea democraţiei şi a cetăţeniei europene [48].

Astfel, în statele membre ale Uniunea Europeană atestăm diferență vizibilă între competența proprie a autorităților locale și responsabilitățile delegate. Atribuțiile proprii constituie sfera de responsabilitate autonomă a unei autorități publice locale, acestea nu sunt obiectul instrucțiunilor ori indicațiilor din partea autorităților centrale sau regionale. Prin contrast, atribuțiile delegate sunt conferite unei autorități locale de administrația centrală sau regională, fac obiectul instrucțiunilor sau a ghidării politice a autorității care deleagă sarcinile. Distincția dintre atribuțiile proprii și cele delegate nu este realizată în mod clar în multe țări ale Europei. În practică distincția dintre cele două tipuri de atribuții (proprii și delegate) este mai mult teoretică decât practică, având în vedere că în cazul în care există o competență generală, un număr de responsabilități sunt alocate expres de lege (în mod normal sarcinile obligatorii ale autorităților locale). Se creează impresia astfel că, competența generală este un principiu simplu, ceea ce înseamnă că teoretic autoritățile locale pot efectua în mod voluntar orice sarcină în interesul colectivității locale, dar cu condiția ca sarcina să nu se afle în responsabilitatea altor niveluri de exercitare a puterii publice. O altă implicație a principiului competenței generale se exprimă prin faptul că, în teorie, toate afacerile locale ar trebui să fie în responsabilitatea autorităților locale. Însă în realitate, datorită dificultății de a determina ceea ce este pur și simplu „local", repartizarea sarcinilor publice la diferite niveluri de guvernare se află într-o mare măsură la latitudinea statului sau legislativului regional. În această situație, sarcinile exercitate în mod voluntar de autoritățile locale în aplicarea competenței lor generale sunt supuse controlului de legalitate și controlului financiar [451, p. 378-379, 381-382]. Conceptul „delegare", care se opune expresiei autonomiei instituționale, reprezintă de multe ori doar luarea în considerare a absenței autorităților statale la nivel local, nu se asociază cu conceptul napoleonian

de deconcentrare. La nivel european este folosită mai mult noțiunea „devoluție”, care este distinctă față de delegarea de atribuții și, probabil, mai bine partajate ca transferul de atribuții așa cum are loc în Franța [372, p. 14-15].

Referitor la distincția dintre competențe proprii și competențe delegate, Congresul puterilor locale și regionale a Europei a atras atenția statelor membre la riscurile vizând dezvoltarea excesivă a competențelor delegate în raport cu propriile competențe. Riscurile rezidă în confuzia dintre cele două modalități de control aplicabile activității autorităților puterii locale: acte care intră în „competența de bază” și acte care rezultă din responsabilitățile delegate de puterea statală și fac obiectul unor controale mai stricte [486, p. 197]. Determinarea atribuțiilor care ar trebui lăsate guvernului central sau regional și ce ar trebui să fie alocat autorităților locale este la latitudinea legislativelor naționale sau regionale [451, p. 382]. Planificarea urbană, alimentarea cu apă și canalizarea, gestionarea deșeurilor, educația preșcolară, educația primară și serviciile sociale sunt principalele domenii de competență ale autorităților locale în majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei [435]. Cu toate acestea, amploarea competențelor este extrem de variată și în plus, diferențele în modelul teritorial (descentralizare, regionalizare, autorități locale puternice, dimensiunea municipalităților) reprezintă unele dintre particularitățile care pot fi evidențiate.

Sintetizând cele expuse, principalele domenii de competență ale colectivităților locale europene sunt următoarele:

- Planificarea urbană - se numără printre domeniile pe care cele mai multe țări le identifică drept indispensabile sferei de competență a autorităților puterii locale, însă variațiile spectrului de aplicare sunt destul de semnificative.

- Alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor - servicii publice care frecvent se regăsesc ca fiind responsabilități ale autorităților locale (menționăm faptul că în documentul redactat în limba engleză este indicată cifra de 60% din statele membre ale Consiliului Europei, iar în cel redactat în limba franceză - 80%.). În unele cazuri, întreg ciclul de management ține de responsabilitatea locală; în altele, autoritățile locale sunt responsabile doar pentru anumite faze (alimentare cu apă, colectare a deșeurilor, canalizare, eliminare).

- Învățământul primar și grădinițele – învățământul primar, inclusiv grădinițele, sunt domenii de responsabilitate cel mai frecvent citate de statele membre ale Consiliului Europei. Învățământul secundar, educația continuă și educația profesională, în schimb, sunt domenii care intră rareori în competența autorităților locale. Definirea planurilor de învățământ rareori este inclusă în sfera de responsabilitate locală, fiind competență a autorităților centrale. Finanțarea învățământului primar este realizată, în principal, de autoritățile centrale.

- Asistență socială - este menționată de 80% din state ca o responsabilitate locală, cu toate

că diferențele mari apar în domeniul de aplicare al acestei responsabilități. Disparitățile economice, extinderea sistemelor de protecție socială și diversitatea problemelor sociale explică unele dintre aceste diferențe, în timp ce altele rezultă din atribuirea responsabilităților de asistență socială altor niveluri ale puterii publice (statale/regionale). Numărul de locuitori influențează asupra gamei de responsabilități alocate autorităților locale în acest domeniu [435].

Generalizând opiniile și abordările examinate supra, constatăm că studiile comparative denotă o abordare unitară privind serviciile de bază care trebuie să fie furnizate cetățenilor de autoritățile publice locale. Atribuțiile care le revin autorităților puterii locale pentru a putea asigura furnizarea acestor servicii reprezintă, în fapt, o abordare armonizată în jurul serviciilor considerate esențiale pentru asigurarea vitalității colectivităților locale. Delimitarea sferelor de competență dintre diferite niveluri de putere este un proces continuu, care se derulează în unison cu dinamica relațiilor sociale interne, și nicidecum o acțiune singulară a edificării statale.

Delimitarea atribuțiilor care revin autorităților puterii statale și celor locale este o acțiune complexă și se referă la responsabilitățile, atribuțiile și modalitățile de acțiune ale acestor autorități. În literatura de specialitate, până în prezent, nu a fost elaborat un set de criterii exacte și clar definite cu privire la delimitarea sferelor de competență ale celor două niveluri ale puterii publice. Analizând situația creată în Republica Moldova, se creează impresia că stabilirea sferei de acțiune a puterii locale depinde nu atât de identificarea și definirea problemelor de interes local și deci, a interesului local, cât de eliberarea statului de anumite domenii de activitate și de atribuții care la o anumită perioadă de dezvoltare nu prezintă interes pentru puterea statală și pot fi plasate în afara sferei de aplicare a influenței sale directe. Identificarea soluțiilor privind delimitarea optimă a sferelor de competență ale celor două forme de putere publică trebuie să să aibă labază următoarea aserțiune: problemele de importanță locală trebuie soluționate nemijlocit de populație sau de autoritățile puterii locale, iar problemele de importanță națională de autoritățile puterii statale. Este inadmisibilă transmiterea nici măcar a unei părți din responsabilitățile privind soluționarea problemelor locale autorităților puterii statale.

În procesul de delimitare a sferelor de responsabilitate între nivelurile de exercitare a puterii publice care a avut loc în ultimele trei decenii au apărut mai multe probleme, de soluționarea cărora depinde funcționarea eficientă a sistemului puterii publice în Republica Moldova. Aceste probleme sunt:

- Lipsa delimitării clare a responsabilităților. Astfel, competența autorităților puterii locale este reglementată de un număr impunător de acte normative, precum legile care se referă nemijlocit la activitatea autorităților publice locale - *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* [199] și *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* [200], legile sectoriale care atribuie autorităţilor locale responsabilități în

diferite domenii de activitate în funcţie de sfera lor de reglementare, hotărâri ale guvernului, ordine ale ministerelor, decizii ale consiliilor raionale și locale, regulamente ale consiliilor raionale și locale, statutele localităţilor, dispoziţii ale preşedinţilor raioanelor și ale primarilor. Potrivit opiniei specialiștilor preocupați de studierea aspectelor juridice ale activității autorităţilor puterii locale din Republica Moldova, legislaţia existentă în domeniul atribuţiilor autorităţilor puterii locale este destul de impunătoare şi reglementează un vast spectru de probleme, dar multe acte normative sunt „confuze, necorelate, contradictorii şi depăşite de timp" [52, p. 8-9]. Foarte multe din aceste acte normative conţin anumite atribuţii, natura juridică a cărora nu este clară: sunt atribuții proprii ale autorităţilor publice locale sau sunt atribuţii delegate. De acest fapt depinde modul de exercitare şi de finanţare a lor. În practică, aceste situaţii generează multiplele confuzii şi incertitudini cu privire la organizarea, structura şi funcţionarea autorităţilor publice locale [52, p. 13].

Deși *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* a încercat să stabilească domeniile de competenţă a autorităţilor publice locale de nivelurile întâi şi doi, poate fi lesne constatat faptul că autorităţile publice locale de ambele niveluri dețin, în linii generale, responsabilități similare, unele dintre ele având un caracter destul de confuz şi contradictoriu. Această situaţie contribuie la interpretarea diferită, în activitatea practică, a competenţei autorităţilor puterii locale. Potrivit prevederilor legii citate, autorităţilor publice locale de nivelul I li s-au stabilit ca domeniu propriu de activitate construcţia de locuinţe, organizarea serviciilor antiincendiare etc. În cazul dat nu este clară intenţia legiuitorului, deoarece prestarea serviciilor antiincendiare şi de construcţie a locuinţelor sunt forme de activitate deosebite şi atribuirea lor ca domenii proprii de activitate autorităţilor puterii locale de nivelul I nu întrunește relevanţă practică din lipsa capacităţilor organizatorice, funcţionale şi financiare ale autorităţilor publice locale [52, p. 9-10]. Lipsa limitelor clare de delimitare a domeniilor de competenţă duce la faptul că uneori sunt stabilite în mod voluntarist de autorităţile puterii statale: caracteristic pentru legiuitorul autohton este folosirea frecventă în textele actelor normative a sintagmei „autorităţile publice locale", dar fără a concretiza la care din ele se referă - nivelul I sau nivelul II, deliberative sau executive.

Vom sublinia că incoerențele care persistă în delimitarea atribuțiilor sunt deseori cauzate de încălcări ale mecanismului și procedeelor utilizate în procesul de delimitare a atribuțiilor sau de erorile admise în atribuirea lor la un anumit nivel de exercitare a puterii. Este important ca toate atribuțiile autorităților publice să fie identificate în mod clar, în funcție de modul de finanțare și de responsabilitatea pentru punerea în aplicare a acestora. Deși au fost realizate activități practice privind repartizarea responsabilităților în conformitate cu prevederile legale, trebuie să menționăm că există domenii în care distribuirea atribuțiilor încă nu a fost realizată sau realizată insuficient și, prin urmare, este necesară continuarea lucrărilor privind delimitarea clară a responsabilităților. În

același timp, în mai multe domenii de competență partajată, cu toate că delimitarea atribuțiilor s-ar părea că a avut loc, există încă suprapunerea atribuțiilor dintre diferite niveluri ale autorităților puterii publice, fapt inadmisibil din perspectiva obiectivelor reformei de descentralizare ori a fost realizată o delimitare, în mare parte formală, fără a specifica clar atribuțiile. Astfel, în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 06 octombrie 2010 se menţiona deliberat că „absenţa delimitării clare a responsabilităţilor autorităţilor publice locale de autoritățile centrale împiedică avansarea procesului de descentralizare, iar suprapunerea responsabilităţilor diferitelor niveluri ale administraţiei publice are efect negativ asupra calităţii serviciilor publice şi îşi exprimă speranţa că reformele, în acest sens, vor asigura proporţionalitatea resurselor faţă de competenţele alocate" [21].

- Neclarități privind delegarea atribuțiilor. Unele atribuții care ţin de competența autorităţilor publice centrale, conform *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*, pot fi delegate autorităţilor publice locale de nivelul I şi II, respectându-se criteriile de eficacitate şi de raţionalitate economică [199]. Însă legiuitorul nu a stabilit clar aceste atribuții și drept rezultat, exercitarea atribuțiilor delegate este defectuoasă, deoarece în tentativa de a le implementa, autorităţile puterii locale se confruntă cu situaţia că nu dispun de mijloace financiare. În alte situaţii, actele normative care impun atribuții autorităților puterii locale nu se indică sursa de finanţare necesară pentru realizarea lor. Astfel, atunci când se referă la competenţa autorităţilor puterii locale în domeniile educaţiei, sănătăţii, protecţiei sociale, administrării patrimoniului local, legislaţia actuală este destul de confuză şi contradictorie [52, p. 18]. De exemplu, există o contradicţie de ordin principial între, pe de o parte, prevederile *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* și ale *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006,* care nu presupun atribuții pentru autorităţile publice locale în domeniul sănătății şi, pe de alta, legislaţia sectorială, care stabileşte un număr mare de atribuţii pentru autorităţile publice locale.

Conform evaluărilor unor cercetători ai fenomenului, majoritatea autorităţilor locale nici nu cunosc în totalitate responsabilitățile atribuite prin actele normative şi nici nu dispun de capacitatea de a-şi asuma noile responsabilităţi şi a le face faţă atât din punct de vedere financiar, managerial şi instituţional [52, p. 9]. Astfel, apar situaţii care au consecinţe negative pentru autorităţile locale, deoarece nemulţumirea cetăţenilor este direcționată împotriva lor şi nu asupra autorităților statale, care sunt responsabile de neasigurarea mijloacelor necesare. Delegarea de atribuții trebuie realizată de Parlament, la propunerea Guvernului şi însoţită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare şi suficiente realizării lor. Delegarea de competenţe este efectivă numai din momentul în care a avut loc transferul suficient al resurselor financiare şi materialelor necesare pentru realizarea lor [52, p. 11].

Nu trebuie de neglijat nici faptul că legislația Republicii Moldova prevede în mod expres că

descentralizarea serviciilor publice, care sunt reglementate constituţional, nu pot fi descentralizate şi transferate din responsabilitatea statului în cea a autorităţilor publice locale, ele fiind garantate şi asigurate direct şi exclusiv de stat (art. 5, alin.5 al *Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*) [200].

- Nereglementarea clară a atribuțiilor partajate și formelor de cooperare. Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*, autorităţile puterii locale de nivelurile întâi şi al doilea, precum şi cele centrale, pot coopera, în condiţiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorităţi. Însă legiuitorul nu a stipulat expres în care domenii autorităţile puterii locale pot dispune de competenţe partajate, lăsând la latitudinea autorităților puterii locale și statale să stabilească aceste domenii. După natura sa constituțională, puterea statală este responsabilă nu numai de propriul domeniu de activitate, ci și pentru cel local, separarea sferelor de responsabilitate statală de cele locale întrunește un caracter organizațional. Trebuie soluționată nu atât problema determinării sferelor de responsabilitate (acestea fiind, în mare parte, comune), cât delimitarea responsabilităților și asigurarea interacțiunii tuturor nivelurilor de putere publică. Autonomia organizațională și funcțională nu poate să asigure autonomia reală fără unui sistem de relații între nivelurile de putere publică clar reglementate și fixate în acte normative.

Delimitarea competențelor prin „extragerea" din contextul general a problemelor de interes local nu poate decât să pună problema acțiunii concertate și responsabilității comune a autorităților statale și a celor locale, altfel nu poate fi, deoarece unul dintre criteriile esențiale care influențează delimitarea sferelor de competență între nivelurile puterii publice este cel al asigurării unui sistem unitar de exercitare a puterii publice.

- Existența incoerențelor terminologice în actele normative. Această situație generează stări de confuzie și interpretări improprii. În ordinea de idei expusă, capitolul IV al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* este intitulat „Resursele financiare şi materiale ale colectivităţilor locale", pe când în articolele 12 și 13 incluse în respectivul capitol se operează cu sintagma „unităţile administrativ-teritoriale" (spre exemplu: art. 12, alin. 2 prevede că „unităţile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competenţelor lor"; art. 13 reglementează proprietatea „unităţilor administrativ-teritoriale") [199]. În situațiile date, după cum susține E. Popa, este necesar ca legiuitorul să uziteze în actele normative succesive terminologii care să definească aceleași noțiuni [254, p. 34].

- Atribuirea unor responsabilităţi fără acoperire financiară. Există numeroase situaţii când legile adoptate prevăd pentru autorităţile administraţiei publice locale responsabilităţi fără ca să fie indicată sursa de finanţare pentru a fi soluţionată problema dată [52, p. 16].

- Cadrul normativ care reglementează responsabilitățile autorităţilor puterii locale în multe domenii practic este depăşit, nu corelează cu exigențele contemporane şi nu face o delimitare clară între competenţele autorităţilor publice locale de nivelurile I şi II, deliberative şi executive, creând confuzii şi situații de incertitudine. În mod special aceasta se referă la domeniile educaţie, protecţie socială, sănătate, administrarea patrimoniului local.

- Dreptul autorităților puterii locale la autoorganizare este limitat, fiind restricționate în ceea ce privește configurarea propriilor structuri şi a statelor de personal în conformitate cu domeniile proprii de responsabilitate şi necesităţile care rezultă din specificul colectivităţilor locale pe care le reprezintă. Echilibrarea centralizată a statelor de personal pentru toate autorităţile locale nu este justificată, deoarece colectivitățile locale sunt înzestrate cu potenţial diferit de dezvoltare, unele având diverse avantaje economice şi sociale sau premise pentru crearea lor, iar altele - nu.

- Neacoperirea responsabilităților cu specialiști competenți și calificați. Un număr destul de mare de atribuții şi responsabilităţi ale administrației publice locale de importanţă majoră pentru dezvoltarea colectivităţilor locale prevăzute de către lege nu au acoperire cu funcţii şi specialişti, ceea ce diminuează calitatea procesului decizional local şi reduce capacităţile APL de a se implica eficient în soluţionarea problemelor sociale şi economice (din cadrul primărilor lipsesc, de regulă, specialişti în atragerea de investiţii, juriști, economişti, arhitecţi) [52, p. 29].

Volumul de responsabilități atribuit autorităţilor publice locale este un indicator obiectiv al nivelului de descentralizare al puterii publice. În Republica Moldova responsabilitățile atribuite colectivităților locale sunt relativ reduse, pe când intervențiile puterii statale se dovedesc a fi abuzive, această situație nu favorizează utilizarea la randament înalt a potențialului pe care îl oferă colectivitățile locale. Am specificat mai sus că autoritățile locale, comparativ cu cele statale, dispun de un avantaj mai mare: cunosc mult mai bine situația existentă la nivel local. Aflându-se cel mai aproape de populație, se dovedesc a fi cele mai în măsură să mobilizeze într-un mod amplu și rapid cetățenii localității respective. Presiunile pe care le pot exercita populația locală asupra autorităților puterii locale pot avea un impact mai mare decât asupra celor statale. Autoritățile puterii statale, fiind la propriu și la figurat departe de necesitățile și problemele locale, sunt pasibile de a lua decizii fără a ține cont de realitățile locale și aceasta poate avea drept consecință irosirea nejustificată a resurselor materiale, financiare și umane.

Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 [200] delimitând expres „domeniile proprii de activitate" ale celor două niveluri ale puterii publice locale, prevede că autorităţile publice locale de nivelurile I și II dispun de libertate deplină de acţiune în reglementarea şi în gestionarea oricărei chestiuni de interes local, care nu este exclusă din competenţa lor şi nu este atribuită altei autorităţi, iar în art. 6, alin. 1 este stipulat expres că anumite „competenţe care ţin de autorităţile publice centrale pot fi

delegate autorităţilor publice locale de nivelurile întâi şi al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate şi de raţionalitate economică". În același context notăm că și în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 06 octombrie 2010 se subliniază direct că „delegarea de competenţe către autorităţi publice locale poate avea loc numai în condiţii de egalitate a părţilor, acoperirii integrale a costurilor şi a protecţiei juridice a autonomiei locale" [21].

Legea citată supra prevede posibilitatea ca autoritățile puterii locale și autoritățile puterii statale să poată coopera în baza unor acorduri încheiate „pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune" (art. 5, alin.1 și 2) [200]. În acest caz credem că este vorba de fenomenul competenței partajate, cunoscut în literatura de specialitate. Astfel, se poate constata faptul că legiuitorul autohton face distincția între competența exclusivă, delegată și partajată.

Cu toate acestea, legislația autohtonă este departe de a fi perfectă, există mai multe domenii proprii de activitate ale autorităţilor publice locale de nivelul I pentru realizarea cărora nu dispun de resurse suficiente financiare şi/sau umane necesare. Acestea sunt: a) distribuirea apei potabile, construirea şi întreţinerea sistemelor de canalizare şi de epurare a apelor utilizate şi pluviale, b) construcţia, întreţinerea şi iluminarea străzilor și a drumurilor locale, c) construcţia, gestionarea, întreţinerea şi echiparea instituţiilor preşcolare şi extraşcolare (creşe, grădiniţe de copii, şcoli de artă, de muzică), d) dezvoltarea şi gestionarea reţelelor urbane de distribuire a gazelor naturale şi energiei termice, e) construcţia de locuinţe şi acordarea altor tipuri de facilităţi pentru păturile sociale vulnerabile şi altor categorii ale populaţiei, f) organizarea serviciilor antiincendiare, g) dezvoltarea economică a localităţilor [52, p. 10].

În afară de incoerențe de ordin legislativ care au fost examinate anterior, există și alte cauze care determină exercitarea ineficientă a atribuțiilor de către autorităţile puterii locale: a) deficienţe în colectarea veniturilor fiscale locale şi alocarea altor resurse posibil de mobilizat, b) resursele financiare ale autorităţilor administraţiei publice locale nu sunt în concordanţă cu responsabilitățile atribuite, c) sistemul de transferuri bugetare este frecvent influențat de factorul politic, d) nivelul insuficient de pregătire a funcţionarilor publici din cadrul autorităţilor publice locale, e) sistemul de servicii publice este în cea mai mare parte nereformat, f) sumele defalcate de la bugetul de stat în scopul finanţării unor servicii publice descentralizate se alocă pe baza costurilor istorice şi nu în funcţie de numărul şi de nevoile beneficiarilor [52, p. 11].

Pentru depășirea situației create și pentru a eficientiza activitatea autorităţilor puterii locale, este indispensabil de efectuat o delimitare clară a atribuțiilor care revin autorităţilor publice la fiecare nivel. În acest sens, sarcinile atribuite autorităţilor puterii locale pot fi convenţional divizate în câteva grupe:

a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate şi să fie acordate mijloace financiare);

b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autorităţile puterii locale poartă întreaga răspundere faţă de colectivităţile locale și resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii);

c) sarcini facultative (pot fi incluse sarcinile care le revin autorităţilor publice locale potrivit propriilor statute de activitate sau care le sunt delegate de către autorităţile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale şi financiare necesare pentru realizarea lor).

Cu certitudine, responsabilitățile pe care societatea le pune în sarcina autorităţilor publice locale sunt foarte complexe şi într-o continuă schimbare, fiind imposibil de a delimita exhaustiv atribuțiile care revin fiecărui nivel de exercitare a puterii. Considerăm că ar fi oportună stabilirea unor principii exacte de delimitare a domeniilor și a atribuțiilor, care ar permite evitarea situaţiilor tensionate între autorităţile administrative de diferite niveluri. Una dintre sarcinile dificile privind distribuirea judicioasă a responsabilităților constă în asigurarea mijloacelor şi condiţiilor egale de activitate a autorităţilor puterii locale. Cu toate deosebirile dintre necesităţile şi posibilităţile financiare, autorităţile locale, în principiu, ar trebui să ofere o gamă de servicii comparabile în plan cantitativ şi calitativ. Altfel spus, este necesară o distribuire a mijloacelor materiale și financiare după criterii obiective şi potrivit cu necesitățile reale ale autorităţilor puterii locale, iar lipsa unui astfel de mecanism nu va permite funcționarea lor eficientă. Este de importanţă vitală consolidarea bazei economico-financiare a puterii locale, care ar garanta un nivel rezonabil de resurse, fiindcă în caz contrar, nu vor fi în stare să realizeze pe deplin sarcinile atribuite, discreditând astfel ideea de autonomie locală.

În procesul de stabilire a sferei de competenţă a puterii locale trebuie de avut în vedere faptul că el poate fi influențat de doi factori limitativi. Pe de o parte, puterea statală dispune de atribuțiile proprii, de care se loveşte puterea locală în identificarea propriilor sale atribuții; iar pe de altă parte, întreprinderile private, deoarece, multe din problemele locale sunt soluţionate de sectorul privat. Puterii locale îi revine nu atât soluţionarea problemelor propriu-zise, cât reglementarea soluţionării lor de către sectorul privat în concordanţă cu interesele locuitorilor [542, p. 75].

Eficienţa sistemului de exercitare a puterii publice este determinată de stabilirea exactă a atribuțiilor pentru fiecare nivel, valoarea şi eficienţa funcţionării puterii locale fiind determinate de existenţa anumitor atribuții asigurate de resurse necesare pentru realizarea lor.

În linii generale, principiile definirii responsabilităților puterii locale pot fi reduse la două reguli acceptate: a delega atribuții unde este mai eficientă realizarea lor și a asigura autonomia financiară necesară pentru realizarea atribuțiilor sau oferirea asistenţei financiare pentru acoperirea

respectivelor atribuții. Este important, în acest context, de a institui pe cale legislativă dreptul autorităţilor puterii locale de a dispune de volumul de resurse materiale şi financiare corespunzător competenţei care li s-a atribuit, obligaţia garantată a statului de a asigura respectivele resurse prin transferuri sau de a crea posibilitatea pentru autorităţile puterii locale de a-şi procura aceste resurse prin intermediul părţii de venituri ale bugetelor locale. În cazul în care legea nu stabilește în mod foarte clar care nivel de exercitare a puterii publice este responsabil de o anumită problemă, atât autoritățile centrale, cât și autoritățile locale sunt dezinteresate și nu intervin pentru a soluționa problemele care apar, stimulând, iresponsabilitatea autorităților puterii publice față de soluționarea problemelor locale. Delimitarea ambiguă a atribuțiilor poate provoca, în mod sigur, interpretarea eronată de către autoritățile puterii publice a sarcinilor care la revin și comiterea, în consecință, a unor greșeli sau abateri de la normele legale.

În încheiere notăm: pornind de la situația că anumite domenii de responsabilitate se regăsesc concomitent în limitele competenţei ambelor niveluri ale puterii publice, considerăm fiind absolut necesară redistribuirea şi redimensionarea responsabilităților între puterea statală şi puterea locală, dar şi repartizarea clară a atribuţiilor între cele două niveluri ale puterii locale. Recunoaşterea puterii locale ca nivel distinct al puterii publice, inevitabil presupune determinarea scopurilor și sarcinilor, funcţiilor şi competenţei sale. Cu alte cuvinte, ar trebui determinate pe cale legislativă problemele și afacerile publice soluţionate la nivel local şi responsabilitățile atribuite autorităților locale și celor intermediare, aceasta având o mare importanţă, deoarece fără a stabili foarte clar atribuțiile puterii locale, este imposibil de a găsi soluții pentru alte probleme importante cum ar fi: identificarea structurii organizaţionale optime a puterii locale care să permită exercitarea deplină a atribuţiilor oferite; volumul de resurse materiale şi mijloace financiare necesar pentru realizarea lor; natura și conţinutul, volumul şi necesitatea susţinerii puterii locale din partea statului. Legislaţia în vigoare dedicată reglementării activității puterii locale nu oferă un răspuns suficient de clar la problemele enumerate: nici Constituţia sau alte acte normative nu determină convingător rolul şi locul puterii locale în cadrul construcției statale şi modalităţile interacţiunii puterii statale cu cea locală. Considerăm că această situație explică mai multe incoerenţe ale cadrului normativ de reglementare a activității autoadministrării locale, responsabilitățile și atribuțiile pentru a căror realizare nu sunt prezente posibilități obiective, trebuie transmise următorului nivel de exercitare a puterii publice, iar atribuțiile și funcțiile care nu pot fi realizate la nivelul intermediar se transmit în competența puterii statale.

Mecanismul de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice este important și trebuie să includă atribuții însoțite de angajamentele financiare care sunt alocate fiecărui nivel de putere. Un asemenea mecanism de delimitare a responsabilităților se bazează pe stabilirea clară

în legislație a volumul specific de atribuții, cu indicarea sursei de finanțare a acestora. Într-o astfel de abordare se poate identifica în mod clar competența fiecărui dintre nivelurile de putere publică și responsabilitatea în vederea exercitării funcțiilor publice și soluționării eficiente a problemelor cetățenilor. Responsabilitățile atribuite autorităților puterii locale trebuie să fie determinate de necesitatea asigurării condițiilor pentru a furniza serviciile prevăzute în scopul asigurării vitalității colectivităților locale.

3.3. Concluzii la capitolul 3

1. Descentralizarea puterii publice are o importanţă deosebită și produce efectele scontate, în special atunci când este realizată în contextul anumitor evoluţii sociale, politice şi economice ale țării. În acest sens, identificarea factorilor care pot amplifica finalitățile în strânsă conexiune cu organizarea eficientă a puterii publice asigură o evoluţie, în ansamblu, cu urmări pozitive. Descentralizarea nu trebuie izolată de procesele de reformă a organizării teritoriale a puterii publice, deoarece asta înseamnă cooperare eficientă între autorităţile puterii publice, conferirea de atribuţii, resurse materiale și financiare pentru soluționarea problemelor de interes local.

2. Stabilirea unui echilibru al raportului centralizare - descentralizare reprezintă o problemă de mare actualitate și, în același timp, dificilă de rezolvat pentru Republica Moldova, mai ales din cauza influențelor politice. De aceea, alegerea între centralizare și descentralizare pentru stabilirea unui model optim trebuie să fie eliberată de interesele și presiunile politice. Numai în cazul în care relația centralizare - descentralizare este tratată ca un mecanism de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice, poate să-și atingă obiectivele și produce efectele scontate: atingerea eficienței maxime în materie de administrare a treburilor publice.

3. Relațiile din sistemul de exercitare a puterii publice sunt determinate, în mare parte, de mecanismul de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice. Pentru funcţionarea eficientă a puterii publice, este necesar de a reevalua atribuțiile autorităţilor puterii publice, de a inița un proces de raționalizare și optimizare a relațiilor între nivelurile puterii publice.

4. Problemele existente în materie de delimitare a responsabilităților între nivelurile puterii publice, pot fi rezumate la următoarele:

a) neacoperirea financiară a responsabilităților atribuite,

b) atribuirea de responsabilități prin acte normative sectoriale, formularea lor neclară,

c) atribuirea competenţelor similare după conţinut ambelor niveluri ale puterii publice locale,

d) necorespunderea sarcinilor care au fost atribuite autorităţilor puterii publice locale naturii autoadministrării locale.

5. Având la bază axioma că transferul atribuțiilor trebuie să fie însoțit de transferul resurselor

corespunzătoare, descentralizarea exprimă ideea că noile reguli vizând atribuțiile nu ar trebui să aibă un impact asupra finanțelor publice. În consecință, puterea statală nu ar trebui să profite de această oportunitate de a face transferul de cheltuieli, forțând autoritățile puterii locale să crească nivelul de prelevări obligatorii în scopul de a acoperi cheltuielile care nu sunt deloc sau insuficient compensate.

Procesul de descentralizare a puterii publice și a resurselor, cu predilecție în statele unitare, necesită o implicare activă din partea autorităților puterii statale. Descentralizarea poate fi lesne compromisă când autoritățile centrale nu manifestă dorință de a descentraliza puterea publică.

6. Descentralizarea puterii publice este strâns legată de problema regionalizării, iar deciziile care se referă la acest domeniu fac parte din organizarea teritorială a puterii publice din Republica Moldova și repartizarea atribuțiilor dintre diferitele niveluri de guvernare, ca un tot întreg.

7. În procesul de implementare a reformei de descentralizare a puterii publice contează, în mod evident, particularitățile demografice: în cazul Republicii Moldova, confruntată cu o criză demografică de amploare, descentralizarea implică o abordare mai nuanțată, luând în considerare a tendințelor demografice actuale. În caz contrar, efectele descentralizării ar putea fi imprevizibile, dacă nu chiar opuse așteptărilor inițiale.

8. Descentralizarea poate contribui eficient la soluționarea problemelor etnice din Republica Moldova prin instituționalizarea relațiilor de concurență loială în domeniile dezvoltării economice și sociale între diferite regiuni, atenuând astfel presiunea factorului etnic. Din această perspectivă, este important de a plasa colectivitățile locale în condiții egale, indiferent de apartenență națională, confesională sau de altă natură a populației lor. Din punct de vedere al mecanismului de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice, Republica Moldova este un stat asimetric, dat fiind că legiuitorul autohton prin crearea autonomiei găgăuze, a pus o colectivitate teritorială locală în condiții mult mai favorabile comparativ cu colectivitățile locale similare. Oferirea de condiții privilegiate unei minorități etnice în raport cu celelalte etnii conlocuitoare nu este conformă cu prevederile Constituției și legislației Republicii Moldova, care asigură un standard minimal de drepturi și libertăți oricărui cetățean al Republicii Moldova, indiferent de apartenența sa națională.

9. Principiul subsidiarității vizând stabilirea funcțiilor și atribuțiilor autorităților puterii publice va găsi aplicare eficientă în condițiile în care atribuirea și redistribuirea lor între nivelurile de realizare a puterii vor începe de la nivelul autorităților puterii locale.

10. Descentralizarea este indispensabilă transformărilor democratice, însă procesul este unul îndelungat și complicat, însoțit de realizări, dar și de probleme și devieri de la cursul stabilit. Pentru a dezvolta un cadru coerent privind distribuirea responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice, este nevoie de timp, dar şi de fermitate și determinare politică.

4. CONTINUITATE ȘI DISCONTINUITATE ÎN REFORMAREA ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Ținem să subliniem că pentru a crea o imagine veridică asupra situației existente la capitolul organizare teritorială a puterii publice locale, este indispensabil de a face o succintă retrospectivă a proceselor și a etapelor reformatoare anterioare care au avut loc în acest domeniu. Punerea în lumină a repercusiunilor sistemului actual de organizare teritorială a puterii locale din Republica Moldova, care va fi realizată în acest capitol, este indispensabilă din perspectiva obiectivării contradicţiilor dintre noile condiţii sociale şi organizarea teritorială a puterii publice.

În urma cercetării situației existente, am formulat mai multe argumente care demonstrează oportunitatea și necesitatea reformării actualului sistem al organizării teritoriale a puterii locale.

4.1. Reforme și contrareformă privind organizarea teritorială a puterii locale

În literatura de specialitate este atestat un relativ consens privind periodizarea procesului de constituire şi evoluţie a sistemului de administraţie publică locală din Republica Moldova. Astfel, majoritatea cercetătorilor care s-au ocupat de investigarea problemei respective, în linii generale, au optat pentru următoarea delimitare pe etape a procesului destul de contradictoriu al reformării sistemului de exercitare a puterii publice locale: a) prima etapă: iunie 1990 - august 1994; b) a doua etapă: august 1994 - noiembrie 1998; c) a treia etapă: noiembrie 1998 - mai 2003; d) a patra etapă: mai 2003 - finele anului 2009; e) a cincea etapă: finele anului 2009 - până în prezent [245, p. 24; 316, p. 113-115; 321, p. 175-187].

Prin urmare, în perioada celor trei decenii de independenţă s-au întreprins mai multe acţiuni privind reorganizarea teritorială a puterii publice locale și a mecanismelor administrative la nivel subnațional, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici şi de funcţionarii din autorităţile puterii statale și locale. În general, reformele şi restructurările administraţiei publice la nivel local și, implicit, a organizării teritoriale a puterii publice locale, au fost realizate în funcţie de tacticile și de schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente şi cu finalități clar stabilite.

Procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice locale în cele trei decenii de independenţă, în viziunea noastră, sub aspect diacronic, a parcurs trei etape distincte:

Prima etapă: perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic, care cuprinde perioada de la declararea Independenţei până la data intrării în vigoare a *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998* [205].

A doua etapă: tentativa de a edifica un sistem teritorial de exercitare a puterii publice locale în spiritul principiilor descentralizării și autonomiei locale, care a durat de la data intrării în vigoare

a *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998* până în anul 2003, când a fost pusă în aplicare *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* [204]. În anul 1999, Republica Moldova, urmând tendinţa generală din statele membre ale Uniunii Europene, a procedat la reducerea esențială a numărului de colectivități teritoriale intermediare, înlocuind cele 39 de raioane cu 10 judeţe. În același context, a fost redus numărul de colectivități locale prin comasarea satelor de dimensiuni mici în comune. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional şi local, care asigura autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a colectivităților locale de ambele niveluri şi prin obţinerea veniturilor adecvate acoperirii necesităţilor locale [335, p. 59].

Cea de-a treia etapă: revenirea la organizarea teritorială centralizată a puterii publice locale, care începe în anul 2003 şi durează până în prezent. S-a revenit la sistemul raional de organizare a puterii publice locale numărul colectivităților locale de nivelul întâi fiind majorat cu 30 % faţă de perioada precedentă [76, p. 72].

În continuare vom analiza aceste trei etape distincte ale procesului de reformare a organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de la proclamarea Independenței. În a doua jumătate a anilor ’80 și începutul anilor ’90 ai sec. XX, în URSS a început procesul de „democratizare” a societății, fiind întreprinse primele încercări de „descentralizare” a sistemului administrativ statal hipercentralizat, de a stabili un anumit grad de „autonomie” în acţiunile autorităţilor locale și raionale. Fundamentul normativ al acestor schimbări l-a constituit *Legea Cu privire la principiile generale ale autoadministrării locale şi ale economiei locale în URSS nr. 1417-I din 9 aprilie 1990* [501], care a legiferat noile abordări în materie de organizare teritorială a puterii locale. Această lege a stabilit principiile directoare ale formării şi activităţii organelor autoadministrării locale, care, spre deosebire de teoria și practica afirmată în Uniunea Sovietică privind organizarea puterii şi a administraţiei de stat, a atribuit responsabilitățile privind soluționarea problemelor cu caracter local nu structurilor administrative statale, ci instituţiilor puterii locale, adică sovietelor de nivel inferior, cărora se preconiza să le fie lărgite atribuțiile și consolidată baza economică. Însă tentativele de a restructura regimul practic au eşuat, provocând, în context, falimentul sistemului cu partid unic, ancorat pe o ideologie-ghid, cu statut de autoritate unică. În pofida rezistenţei depuse, acest sistem a fost demontat într-o perioadă relativ scurtă după iniţierea tentativelor de a-l reforma, chiar dacă partidul unic a fost destul de numeros: Partidul Comunist al Uniunii Sovietice întrunea la începutul anului 1990 aproape 19 milioane de membri [171, p. 69-70]. În aceste condiții, *Legea nr. 1417-I din 9 aprilie 1990* nu și-a produs efectele, mai ales că în 1990 s-a declanșat „parada suveranităților”, care s-a soldat cu dezintegrarea totală a Uniunii Sovietice.

Fostele republici sovietice au abordat în mod diferit problema reformelor privind organizarea

teritorială a puterii publice şi, evident, au parcurs căi diferite în realizarea lor. Odată cu renunțarea la sistemul politic și administrativ sovietic urma, logic, să se producă și renunțarea la organizarea teritorială a puterii publice locale care corespundea acelui sistem. După unele calcule, în perioada sovietică au avut loc 14 reforme administrative, în cursul cărora au fost create de la 18 până la 63 de raioane, situație care a traumatizat irecuperabil sistemul autoadministrării locale din RSSM [507, p. 3-4]. De fapt, această tendință de mutilare a hotarelor administrative constituite în timp a fost caracteristică și pentru administrația țaristă din Basarabia (1812-1917) [71, p. 45-52; 79, p. 17-20, 82-83]. Astfel, la momentul declarării independenței, Republica Moldova a întrunit o structură teritorial-administrativă fragmentată: 40 de raioane, unui raion revenindu-i în medie 8.00 km^2 și aproximativ 76.000 de locuitori [164] (Anexa 3).

Clasa politică, la acel moment, a conştientizat faptul că organizarea teritorială a puterii publice de tip sovietic ar putea fi o frână în dezvoltarea economică şi socială a Republicii Moldova, Guvernul M. Druc venind cu inițiativa „consolidării structurii administrativ-teritoriale a țării”. În faza inițială, pe prim plan a fost plasată politica de demontare a structurilor nomenclaturiste de tip sovietic, care în orice raion sau oraș întrunea de la 300 până la 500 de persoane, fiind propuse, în ordinea de idei reliefată, trei opțiuni privind consolidarea entităților teritoriale existente: 9, 12 și 24 județe. Ideea de bază a proiectului a constat în a ține cont de factorii istorici, demografici, specializarea naturală, economică, forțele de munca, dar nu și de cel național. Însă acest proiect a rămas nerealizat [506].

Sovietul Suprem al RSS Moldovenești după ce a aprobat în 1990 *Hotărârea Cu privire la perfecţionarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești* a obligat deliberat Comisia parlamentară pentru problemele autoadministrării locale „de a înainta propuneri” privind necesitatea creării unor unităţi teritoriale (judeţele tradiţionale), cu potenţial demografic şi cu o bază economico-financiară viabilă. Institutul de Planificare de la Chișinău a prezentat Guvernului pentru patru variante ale eventualei reformări (18, 12, 9 sau 7 judeţe), folosind pentru aceasta un sistem din 24 de indicatori [134, p. 7]. Însă Parlamentul nu se grăbea să intervină și în condițiile tergiversării elaborării unui cadru normativ adecvat noilor realități politice, economice și sociale, unele soviete îşi creau propriul „cadru legislativ”: cele din Tiraspol şi din raionul Slobozia au înregistrat regulamentele unificate ale colectivelor de muncă; sovietul raional Cimişlia a adoptat regulamentul provizoriu cu privire la alegerea preşedintelui sovietului sătesc de către toţi locuitorii satului [328, p. 124].

La nivel central, statul RSS Moldovenească a fost redenumit, la 23 mai 1991, în Republica Moldova (în formă prescurtată Moldova) [188]. Odată cu declararea independenţei, Republica Moldova a intrat în procesul de democratizare a tuturor sferelor vieţii, inclusiv a autoadministrării

la nivel local. Faza iniţială a reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova a fost marcată de restabilirea numelor istorice naţionale a colectivităţilor locale [392, p. 31-32]. Astfel, încă în 1988 s-a revenit la denumirea istorică a oraşului *Şoldăneşti*, redenumit în 1985 în *Cernenco*. La 24 mai 1990 denumirea „localităţii de tip orăşenesc" *Suvorov* din raionul *Suvorov* a fost schimbată în *Ştefan Vodă*, iar denumirea raionului *Suvorov* în *Ştefan Vodă* [160]. La 15 iunie 1990, Sovietul Suprem al RSSM a schimbat denumirea oraşului *Cotovschi* în oraşul *Hînceşti* şi a raionului *Cotovschi* în raionul *Hânceşti* [161], iar la 20 iunie 1990 a fost restabilită vechea denumire a „localităţii de tip orăşenesc" *Lazo* şi a raionului *Lazo - Sângerei* [159].

Prin *Legea nr. 3465-XI din 01.09.89*, „limba moldovenească" a fost repusă în drepturi, dat fiind că Legea prevedea că „limba moldovenească" ca limbă de stat „se foloseşte în toate sferele vieţii politice, economice și sociale" [185; 158], inclusiv la nivel local. În scopul reglementării scrierii corecte a denumirilor oficiale ale localităţilor şi unităţilor teritorial-administrative ale RSSM, a omiterii inexactităţilor şi greşelilor în scrierea lor în limba română şi a transcrierii corecte în limba rusă a toponimelor moldoveneşti, Prezidiul Sovietului Suprem al RSSM la 28 februarie 1990 a adoptat o hotărâre, prin care a aprobat materialele prezentate de Institutul de Limbă şi Literatură al Academiei de Ştiinţe a RSSM privind scrierea corectă în limbile română şi rusă a denumirilor de localităţi ale RSSM (repertoriul denumirilor de localităţi) [157].

Revenirea la grafia latină, adoptarea normelor ortografice unice româneşti și reglementarea ortografierii în româneşte a numelor proprii geografice au impulsionat procesul de restabilire a denumirilor istorice ale localităţilor din Republica Moldova. Procesul de revenire la denumirile tradiţionale ale localităţilor și-a găsit continuare după adoptarea şi intrarea în vigoare a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.94* [206]. Vom preciza doar că deși multe localităţi şi-au restabilit denumirile lor istorice, procesul nu a luat sfârşit. Până în prezent se mai întâlnesc în peisajul toponimic al Republicii Moldova denumiri de localităţi improprii spiritului naţional şi tradiţiilor istorice. Ne referim aici la unele localităţi care au denumiri de origine sovietică şi la localităţile care au în denumirea lor terminaţiile *-ca* şi *-evca*.

În context, menționăm faptul că în Republica Moldova nu numai că s-au menţinut denumiri bizare, necaracteristice toponimiei și spiritului naţional, dar şi în prezent legiuitorul mai produce monştri toponimici. La 05 aprilie 2007, mai mult din considerente de ordin politic, Parlamentul a înfiinţat localitatea *Fabrica de Zahăr* [176], incluzând-o în componenţa oraşului Făleşti [193]. În afară de faptul că localităţii date i-a fost atribuit un nume straniu, *Legea nr. 90 din 05.04.2007* nu a ţinut cont de realităţile existente şi a inclus nejustificat localitatea nou creată în componenţa oraşului *Făleşti*, deposedând, astfel, satul *Sărata Veche* de terenurile care îi aparţineau de drept, fabrica de zahăr fiind construită pe o suprafață de 145 hectare care aparţineau respectivei localități

[129]. În acest sens de idei, constatăm că o parte din cetăţenii Republica Moldova nu pot renunţa la toponimia mutilată a localităţilor, ca expresia terorii totalitare şi a deformării conştiinţei umane. În scopul soluționării acestei situații, considerăm oportună o analiză atentă a evoluţiei numelor colectivităților locale şi promovarea adevărului istoric cu scopul repunerii în valoare a numelor originare [86, p. 199-200].

Prin adoptarea *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991* [183], Parlamentul a finalizat dezbaterile asupra proiectului respectiv începute în anul 1990 şi care au durat, cu unele întreruperi, mai bine de opt luni [328, p. 120-123]. În Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea respectivei legi se stipula că „la prima etapă, care durează până la adoptarea *Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, se decentralizează puterea de stat a actualelor raioane şi se extind competenţele unităţilor administrativ-teritoriale de bază – comună (sat) şi oraş. La această etapă se consolidează puterea executivă pe verticală, creându-se un mecanism intermediar de funcţionalitate a noilor organe de autoadministrare: până la formarea judeţelor, raioanele se păstrează în actualele lor hotare” [155]. Edificarea noului sistem de exercitare a puterii locale a fost preconizat pentru cea de-a doua etapă, iar pentru a nu periclita procesul de administrare a afacerilor publice curente, Guvernul, prin Hotărârea sa nr. 357 din 22 iulie 1991, a adoptat *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative)*. Regulamentul practic nu a operat schimbări esențiale în organizarea și funcționarea autorităților publice locale, rezumându-se doar la unele terminologice. Cu toate că era unul provizoriu, respectivul regulament a fost aplicat până la finele anului 1994.

Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală, în scopul realizării prevederilor *Legii nr. 635-XII din 10.07.1991* și a lansării unui nou sistem de administrație publică locală, a organizat grupuri de lucru care au elaborat și prezentat trei proiecte de legi: *Cu privire la organizarea administrativă a teritoriului* (care prevedea lichidarea celor 40 de raioane și o nouă delimitare a teritoriului în 7 sau 9 județe), *Cu privire la administrarea publică locală* (conceput în spiritul tradițiilor europene, fundamentat pe practicile legislative ale unor state cu experiență în acest domeniu și respectând principiile *Cartei europene a autonomiei locale*), *Cu privire la alegerile locale* (concepută în baza unor tradiții democratice în organizarea sufragiilor electorale ale țărilor cu un înalt grad de dezvoltare al democrației reprezentative). Însă proiectele respective nu au fost incluse în ordinea de zi a Parlamentului, deoarece activitatea sa a fost blocată, inclusiv din cauza că grupul parlamentar „Viaţa satului” se opunea vehement reformării organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică și a tergiversat realizarea reformei administrative până la alegerile parlamentare din 1998. În plus, Parlamentul s-a autodizolvat în februarie 1994

[259, p. 5-6; 92, p. 202]. Această perioadă, care a durat de la desprinderea Republicii Moldova de la URSS și până la adoptarea noii Constituții, a fost marcată de influența următoarelor tendințe contradictorii:

a) democratizarea sistemului politic a creat condiții favorabile pentru inițierea reformelor,

b) pe de o parte, opinia publică conștientizaseră necesitatea de reformare a sistemului puterii publice, inclusiv a organizării sale teritoriale, iar pe de altă parte, exista o rezistență dură din partea oponenților reformei,

c) păstrarea raporturilor tradiționale, moștenite din trecut, dintre autoritățile administrației publice centrale și administrației publice locale [325, p. 68].

Prin art. 109 Constituţia a stabilit principiile pe care se întemeiază administraţia publică în „unităţile administrativ-teritoriale", iar în art. 110 a stipulat că sub aspect administrativ, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, oraşe, raioane şi unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităţilor din stânga Nistrului, potrivit textului constituţional, le pot fi atribuite forme şi condiţii speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Realitatea a demonstrat că de la stabilirea în textul constituțional a unor valori și până la realizarea lor practică este o cale foarte lungă și dificil de parcurs. Experienţa Republicii Moldova a demonstrat că aceste principii au avut mai mult un caracter decorativ pentru administraţia publică locală, iar autorităţile publice locale niciodată nu au beneficiat de independenţă în administrarea domeniului local și nici de autonomie financiară, de dreptul de a stabili de sine stătător statele de personal necesare pentru realizarea intereselor colectivităților locale [41, p. 13].

La 07 decembrie 1994 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994* [206], care prevede expres că teritoriul Republica Moldova este organizat în „unităţi administrativ-teritoriale" de tipul următor: raioane, municipii, oraşe, sate şi unităţi teritoriale autonome cu statut special. Menționăm că „unitatea teritorială autonomă cu statut special" în calitate de entitate teritorial-administrativă a fost introdusă ulterior, prin modificarea art. 3 de *Legea nr. 563-XIII din 22.07.1995,* în vigoare de la 31.08.1995 [194].

Satul a fost definit drept „unitate administrativ-teritorială care cuprinde populaţia rurală unită prin teritoriu, relaţii economice, social-culturale, tradiţii şi obiceiuri". Elementul de noutate al legii era că două sau mai multe sate se puteau uni şi forma o singură unitate teritorial-administrativă – comuna. Numărul minim necesar pentru crearea unei colectivități locale a fost stabilit de 1000 de locuitori.

Oraşul constituia „o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic şi social-cultural, având dotări edilitar-gospodăreşti, cu funcţie administrativă,

culturală, industrială, comercială, politică, a cărei populaţie, într-o mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice şi în diferite domenii de activitate intelectuală". Oraşelor cu rol deosebit în viaţa economică, social-culturală, ştiinţifică şi administrativă a Republicii Moldova le-a fost atribuit statutul de municipiu. Municipiile, potrivit legii, puteau avea în componenţa lor şi unităţi teritorial-administrative autonome, statutul de municipiu a fost atribuit oraşelor Chişinău, Bălţi, Bender și Tiraspol.

Legea a menținut raionul ca entitate teritorială intermediară, definindu-l drept „o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) şi oraşe, unite prin teritoriu, relaţii economice şi social-culturale".

Menționăm, în logica faptelor enunțate, că Legea respectivă, cu unele excepții neesențiale, nu a operat schimbări în sistemul organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova, legiferând, de fapt, vechea structură cu 40 de raioane moștenite din perioada regimului sovietic. Elementele de noutate introduse de *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994*, au vizat următoarele: a) a fost introdusă noțiunea de municipiu, care substituia pe cea de „oraș de subordonare republicană", b) prin art. 4, alin. 2 a fost legiferată noțiunea de comună, care este proprie Republicii Moldova, dar nu era în concordanță cu art. 110 din Constituție, c) s-a renunțat la sintagma „așezare de tip orășenesc" pentru fostele centre raionale și unele localități rurale dezvoltate din punct de vedere a industriei prelucrătoare (Ghindești, Bucovăț, Biruința, Costești), cărora le-a fost schimbat statutul în orașe, d) art. 12, alin. 2 stabilea condițiile minime pentru formarea unei „unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare": o populaţie nu mai mică de o mie de locuitori şi dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreţinerea aparatului primăriei şi instituţiilor din sfera socială, e) este stabilită ortografierea corectă în limba română a numelor colectivităților locale [80, p. 417-418].

De facto, prin legislația adoptată la finele anului 1994 practic a fost consfințită, în mod legal, perpetuarea sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii publice, fără schimbări esenţiale la nivel local, excepție fiind doar crearea unității teritoriale autonome (Găgăuzia) în baza criteriilor etnice, incluzând trei raioane (dolay). Pe durata aflării în vigoare *Legea nr. 306-XIII din 7.12.1994* a suportat nouă modificări, care, în linii mari, pot să fie încadrate în următoarea arie tematică: a) schimbarea statutului colectivităților locale, b) modificarea componenței colectivităților locale, c) modificarea condițiilor necesare pentru crearea colectivităților locale, d) schimbarea denumirii colectivităților locale, e) amendarea legii datorită creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia [80, p. 418-420] (Anexa 4).

Ultima amendare a legii a fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute după adoptarea, în decembrie 1994, a *Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-eri)* [209], prin care Găgăuziei i-a fost atribuit un statut special în baza criteriul etnic,

fiind introdusă noțiunea „unitate teritorială autonomă cu statut special”, care a fost definită după cum urmează: „unitatea teritorială autonomă cu statut special reprezintă o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din localităţi unite prin relaţii economice şi social-culturale, creată în scopul menţinerii identităţii naţionale, prosperării limbii şi culturii naţionale”. În acest context menționăm că varianta inițială a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994,* prevedea delimitarea Republicii Moldova în 40 de raioane (Anexa 5). Ulterior, după crearea Găgăuziei, *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994* a fost modificată de *Legea nr. 563-XIII din 22.07.95*, fiind adaptată realităților noi: raioanele Comrat și Ceadîr-Lunga, în mare parte, din raionul Vulcănești, reședința raionului, Cișmichioi și Etulia, au fost incorporate în Găgăuzia, iar Legea a fost completată cu o nouă anexă „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Găgăuz Yeri)”, în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localităţi din componenţa lor [194].

Municipiului Chişinău, potrivit prevederilor *Legii nr. 431-XIII din 19.04.1995* [179], i-a fost atribuit un statut special. Pe lângă teritoriul urban propriu-zis al municipiului, în componenţa celor cinci sectoare au fost incluse, de asemenea, „unităţi administrativ-teritoriale”- sate (comune) şi oraşe din suburbii. Fiecare sector este administrat de un pretor numit de consiliul municipal şi o pretură cu statut de persoană juridică. Astfel, a fost legiferat sistemul de administraţie municipală al capitalei instituit prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova *Cu privire la funcţionarea Primăriei oraşului Chişinău în perioada de tranziţie la noua divizare teritorial-administrativă nr. 535 din 25.09.91*.

La 2 mai 1996 Republica Moldova a semnat *Carta Europeană a Autonomiei Locale,* care a intrat în vigoare la 1 februarie 1998. PDAM, aflat la guvernare, a promovat un standard dublu în ceea ce privește adaptarea instituțiilor puterii publice autohtone la rigorile și normele europene de exercitare a puterii la nivel local. Declarativ, se afișa disponibilitatea guvernării de a implementa autonomia locală, în realitate – se opta pentru menținerea verticalității puterii de sorginte sovietică. Această abordare se afla în contradicție cu prevederile art. 109 din Constituție și cu cele din *Cară,* mai ales, referitor la criteriile de organizare teritorială a puterii publice, regimul de funcționare și eligibilitate a autorităților publice locale. Principiile stipulate în *Cartă*, după cum sublinia V. Popa, „au servit mulți ani la rând ca simplu paravan pentru a pretinde că Republica Moldova acceptă și realizează valorile democrațiilor europene” [259, p. 6-7]. De exemplu, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea sa din 13 mai 1994, a introdus modificări în punctul 2, subpunctul a), alineatul al nouălea al Hotărârii nr. 636-XII din 10.07.1991 [155], prin care se stipula expres că „până la efectuarea alegerilor locale, preşedinţii comitetelor executive raionale, primarii oraşelor de subordonare republicană şi pretorii sectoarelor oraşului Chişinău sunt confirmaţi, numiţi, permutaţi, eliberaţi şi destituiţi de Preşedintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului”

[137]. Reglementarea neconstituțională în cauză a fost incorporată ulterior și în *Legea privind alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994* [181] (anulată de Curtea Constituțională) [140]. În rezultatul acestor acțiuni iresponsabile, până la alegerile locale din 23 mai 1999, 92 de colectivități locale, care reprezentau 10% din numărul lor total, au fost lipsite de orice susținere democratică, aleasă atât la nivelul consiliului local, cât și la nivelul primarului, autoritățile reprezentative fiind numite prin Decretul Președintelui Republica Moldova [259, p. 7].

Controversele organizării administrativ-teritoriale din 1994 s-au manifestat, potrivit opiniei lui A. Sîmboteanu, în existența unor contradicții vădite între prevederile celor două legi: *Legii nr. 310 din 07.12.1994*, care promova concepția autonomiei locale, și prevederile *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994,* adoptată în aceeași zi, aceasta, de fapt, a preluat sistemul organizării teritoriale a puterii publice locale, caracteristic pentru sistemul administrativ de comandă [327].

Caracteristic pentru această perioadă a fost fenomenul dedublării raioanelor. Consecință a conflictului armat din anul 1992, raioanele Camenca, Dubăsari și Slobozia au fost divizate în două, cu subordonare diferită, iar după crearea Găgăuziei, de facto, existau două raioane Vulcănești.

Generalizând cele afirmate supra, menționăm că în primii ani de la declararea independenței, cu toate că au avut loc schimbări în sistemul administrativ local, însăși structura organizării teritoriale a puterii publice a rămas neschimbată. Este incontestabil, că elita politică considera problema optimizării organizării teritoriale a puterii publice drept una secundară în comparație cu schimbările din sfera politică și/sau din sfera economică. Elitele locale de asemenea puțin au fost interesate în redimensionarea organizării teritoriale a puterii locale, manifestând interes mai mult pentru consolidarea pozițiilor în teritoriile administrate. A apărut, astfel, contradicția dintre schimbările din sfera politică și sfera economică, pe de o parte, iar pe de alta, rigiditatea organizării teritoriale a puterii publice la ambele niveluri, deși, în mod cert, era logic ca afirmarea economiei de piață, a parlamentarismului și separației puterilor în stat să fi fost însoțite de schimbarea modalității de distribuire teritorială a puterii publice.

Raioanele, fiind prea mici, cu un potenţial economic slab, nu se puteau autoadministra, fiind dependente total de bugetul de stat. În condiţiile restrângerii cu 2/3 a PIB-ului şi a deprecierii monedei naţionale, statul nu mai putea finanţa structurile raionale care nu aveau capacitatea de a supravieţui în condiţiile de piaţă. Lipsa de politici adecvate pentru reorganizarea patrimoniului public, absenţa unor proiecte de privatizare în condiţiile în care autorităţile publice locale ar fi fost beneficiarii procesului de transmitere a proprietăţi ori de schimbare a titularilor, au condus direct la falimentarea în masă a unor importante servicii publice de interes local/raional [257, p. 17] sau la scăderea calității lor. Insuccesele în implementarea unui sistem optim de organizare teritorială a puterii publice, conform cu rigorile societății democratice, se datorează și faptului că guvernanții,

urmărind interese individuale și de grup, au depus eforturi consistente pentru a conserva situația existentă care îi avantaja, garantându-le funcțiile deținute și situația socială în care se aflau.

Următoarea etapă a procesului de reformă locală a fost determinată de eforturile edificării sistemului de organizare teritorială a puterii locale în spiritul principiilor autonomiei locale (1999-2003). După alegerile parlamentare din 1998 și a constituirii unei majorități formate din trei partide de orientare democratică s-au creat condiții favorabile pentru reformarea democratică a organizării teritoriale a puterii locale. În noiembrie 1998 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998* [205], care a declanşat reforma organizării teritoriale a puterii locale în baza principiilor europene în materie de delimitare teritorială a puterii publice şi a autoadministrării locale. Legea a făcut parte dintr-un nou pachet legislativ prin care se urmărea scopul implementării autonomiei locale și care includea următoarele legi: *Legea privind administraţia publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998* [198], *Legea privind finanţele publice locale nr. 491-XIV din 09.07.1999* [202], *Legea cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.99* [187]. În acest sens este esențial de remarcat faptul includerii unei secțiuni speciale dedicate delimitării atribuțiilor autorităților puterii locale în *Legea nr. 186-XIV din 06.11.98*. Astfel, articolul 13 din respectiva secțiune a stabilit competența satului (comunei) și orașului (municipiului), fiind definite atribuțiile fiecărei autorități publice locale. În materie de delimitare a atribuțiilor consiliilor locale legiuitorul a aplicat teoria „autolimitării statului": sfera atribuțiilor consiliilor locale se lărgește pe măsură ce statul înțelege să nu rețină anumite servicii publice în sarcina autorităților puterii statale, transferându-le autorităților puterii locale [259, p. 10-11]. Un pas important în ceea ce privește deconcentrarea serviciilor publice a fost restabilirea în sistemul administrativ autohton a instituției reprezentantul Guvernului în teritoriu - prefectul, căruia i-au fost atribuite responsabilități privind administrarea serviciilor publice deconcentrate la nivel județean și privind controlul legalității activității autorităților publice județene și locale [65, p. 194-209].

În conformitate cu dispoziţiile *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*, în Republica Moldova au fost constituite unsprezece colectivități locale de nivelul al doilea (Bălţi, Cahul, Chişinău, Edineţ, Lăpuşna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia şi municipiul Chişinău), iar statutul de municipiu, conform art. 8 din Lege, a fost acordat oraşelor Bălţi, Bender, Cahul, Căuşeni, Chişinău, Comrat, Dubăsari, Edineţ, Hânceşti, Orhei, Râbniţa, Soroca, Tiraspol şi Ungheni. Cele unsprezece colectivități locale de nivelul al doilea, organizate în urma reformei din 1998, pornind de la premisa că aveau o structură administrativă și autorități distincte, pot fi divizate în patru categorii: 1) județele; 2) municipiul Chișinău; 3) UTA Găgăuzia; 4) localitățile din stânga Nistrului. [245, p. 33]. Suprafaţa medie a unui judeţ a fost de 3,1- 4 mii km^2 (ceea ce constituia

9% din teritoriu), numărul locuitorilor varia între 240 şi 400 mii (excepţie fiind judeţul Taraclia) [293, p. 17]. Județele practic au fost organizate în jurul unor axe regionale industriale importante (reședințe județene) cu infrastructură mai dezvoltată (căi ferate, drumuri, telecomunicații, prestări servicii către populație), care puteau servi drept bază în dezvoltarea ulterioară [164].

Numărul colectivităților locale de nivelul întâi (cu excepţia celor din stânga Nistrului) s-a micşorat până la 644, dintre care 12 municipii, 43 oraşe şi 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localităţi. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităţilor cu o populaţie mai mică de 2.500 de locuitori, număr minim de populaţie necesar pentru formarea unei colectivități locale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori, cât prevedea legislaţia anterioară (Anexa 6).

În procesul elaborării proiectului reformei date s-a ţinut cont de potenţialul economic şi de producţie, de disponibilitatea şi gradul de dezvoltare a infrastructurii sociale pentru a crea condiţii egale de dezvoltare fiecărui județ nou format. Comasarea raioanelor a fost preconizată în aşa mod ca entitățile nou create să fie compacte, în scopul administrării lor mai eficiente. S-a ţinut cont şi de relaţiile istorice, problemele etnice, culturale etc. Principalele raţionamente care au stat la baza noii structuri administrativ-teritoriale se refereau la domeniul economico-financiar, fiind orientate spre asigurarea condițiilor pentru entitățile nou create de a se autofinanţa [293, p. 17]. Notăm că la momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanţe: raionul Hânceşti era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni, iar raionul Orhei, după numărul locuitorilor (136.000) era mai mare de 4,3 ori decât Basarabeasca (32.000). Mai menționăm că majoritatea raioanelor nu-și acopereau cheltuielile din veniturile proprii nici în proporție de 30%.

Reforma a fost precedată de o amplă analiză a situației economice, sociale, demografice și de altă natură a colectivităților teritoriale planificate, efectuată cu sprijinul instituțiilor europene [327] și a avut drept obiectiv regionalizarea teritoriului, crearea unor judeţe cu o bază economică și fiscală stabilă, menită să asigure edificarea condiţiilor decente pentru funcționalitatea lor. Reforma urmărea și obiectivul reducerii cu 25-30% a personalului din autoritățile administrative, efectul anual preconizat al acestei acțiuni fiind 12 milioane lei [293; 245, p. 31]. În rezultatul implementării reformei s-au creat premisele şi au fost realizați pași concreți privind cooperarea transfrontalieră cu colectivitățile teritoriale subnaționale din România și Ucraina.

Considerăm că organizarea teritorială a puterii locale instituită în rezultatul reformei a creat premisele edificării unui nou sistem de funcționare a puterii publice în baza principiilor autonomiei locale și statului democratic de drept, această asumpție practic fiind acceptată majoritar în mediul universitar-academic din Republica Moldova. Potrivit opiniei lui V. Popa, *Legea nr. 186-XIV din 06.11.98*, în linii generale, conținea toate elementele necesare pentru implementarea autonomiei locale, efectuându-se stricta delimitare de atribuții între autoritățile puterii publice locale [259, p.

9], iar A. Sîmboteanu menționa că în rezultatul reformei teritorial-administrative din 1998-1999, sistemul administrativ moldovenesc practic „a fost racordat structural și funcțional mai aproape de rigorile europene, dar și de sistemul tradițional autohton” [327]. În cadrul noilor dimensiuni teritoriale ale puterii locale, comensurabile cu cele europene, afirma autorul citat supra, „au început să fie implementate noi mecanisme de administrare, folosind pe larg pârghiile desconcentrării administrative prin instituţia Prefectului şi serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate şi prioritățile descentralizării şi autonomiei locale” [324, p. 18-19].

Cu toate că organizarea teritorială a puterii publice sub forma instituită în 1999 a funcționat un termen scurt, fiind dificil de a veni cu evaluări obiective în scopul relevării particularităților distincte, s-ar putea, totuși, scoate în evidență anumite carențe funcționale ale respectivului sistem. „Peregrinările redimensionării administrativ-teritoriale, constata A. Pascaru, au adus în prim plan nu numai insuficienta experienţă a organelor abilitate de a fi pe potriva cerinţelor, ci şi prevalarea intereselor de partid în raport cu interesul naţional. S-a constatat că Preşedintele şi parlamentarii, reprezentanţi ai partidelor aleşi în urma scrutinului electoral (din 1998 - n. n.), în loc să vegheze la implementarea legii adoptate şi aprobate, de facto au fost cei care au politizat-o” [246, p.26]. Deja în octombrie 1999 sub presiunea minorităților bulgare din fostul raion Taraclia, Parlamentul a creat un nou județ cu același nume și cu o populație de 44 mii de locuitori. În acest context, din start în nouă construcție teritorială a puterii publice a fost prezent factorul instabilității care pune în dificultate planificarea şi implementarea unor acţiuni pe termen lung atât pentru autorităţile publice locale şi regionale, cât şi pentru cele centrale [240]. Ținem să menționăm, în aceeași ordine de supoziții, că *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998,* de-a lungul perioadei aflării în vigoare a suferit nouă modificări (Anexa 7).

Noua delimitare teritorială a puterii publice locale a diminuat multe discrepanțe, dar nu le-a înlăturat. Spre exemplu, județul Orhei, după suprafață, era cu mult mai mare decât județele Cahul, Tighina, Taraclia; existau disproporții și după numărul populației: județele Bălți și Orhei aveau o populație de peste 400.000 locuitori, iar populația județului Taraclia era mai mică de 50.000; erau repartizate disproporțional și „unitățile administrativ-teritoriale” de nivelul I din cadrul județelor: de la 251 în județul Bălți la 81 în județul Tighina și chiar 26 în Taraclia [245, p. 33]. Problemele majore cu care s-a confruntat reforma, în opinia noastră, sunt următoarele: a) descentralizarea responsabilităților către autoritățile puterii locale n-a fost urmată de finanţarea corespunzătoare; b) în locul descentralizării reale a responsabilităților către autoritățile puterii locale de nivelul I, multe servicii publice au fost concentrate în noile „capitale” judeţene sau chiar păstrate în orașele care în trecut au fost centre raionale; c) nu au fost diminuate discrepanţele existente dintre sistemul

de așezări, creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor și noua organizare teritorială a puterii locale [283, p. 43].

Deficiențele reformei pot fi divizate în două categorii: 1) incipiente, care le include pe cele care au fost admise la faza de adoptare a *Legii nr.191-XIV din 12.11.1998* și 2) ulterioare, generate prin amendările legislaţiei. În cadrul primei categorii evidențiem următoarele carenţe: a) corelarea deficitară a serviciilor publice descentralizate cu capacitățile autorităților puterii locale de a oferi serviciile respective, b) infrastructura şi serviciile publice nu au fost adaptate la noile realități și structuri teritorial-administrative, c) delimitarea neclară a domeniilor de activitate ale autorităților publice locale și județene, fapt care a provocat interpretări incorecte și conflicte interinstituționale, d) descurajarea cooperării dintre colectivitățile locale, e) dimensionarea fragmentată a teritoriilor județelor Cahul, Taraclia și a UTA Găgăuzia, f) nu a fost stopată practica, potrivit căreia, orice autoritate publică cu atribuţii de revizie şi de control poate verifica legalitatea şi oportunitatea acţiunilor, inacţiunilor sau deciziilor administrative a autorităţilor locale şi judeţene. În cea de-a doua categorie includem următoarele: a) instabilitatea cadrului normativ, b) limitarea abuzivă a autonomiei financiare a autorităţilor puterii locale, c) conflictele patrimoniale dintre autoritățile publice statale și cele subnaționale, d) accentuarea disproporțiilor urban-rural și, în special, a decalajul dintre capitală şi provincie, e) instruirea insuficientă a funcţionarilor publici în domeniul politicilor regionale și locale [240].

I. Creangă consideră că la adoptarea *Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998* nu s-a ţinut cont de tradiţiile istorice ale localităţilor, de legăturile de rudenie şi obiceiurile populaţiei, nu s-a consultat opinia populaţiei, efectuându-se o asociere forţată. Situația respectivă denotă că, de fapt, autoritățile au efectuat o analiza incompletă a legăturilor şi tradiţiilor fiecărei comunităţi și nu au depus suficient efort pentru a elucida importanţa socială, politică şi economică a reformei [92, p. 203]. În acord cu opiniile lui I. Creangă, insistăm asupra necesității și importanței implicării populației la toate etapele de realizare a reformei, remarcând în context, că fără a convinge publicul despre importanța schimbărilor preconizate și fără a avea sprijinul larg al populației, reforma este sortită eșecului [391, p. 59-60].

În concluzie notăm că lipsa de comunicare între decidenții politici și populație, informarea insuficientă referitor la obiectivele, finalitățile și etapele de realizare a reformei, conjugate cu lipsa experienței profesionale a funcționarilor publici de toate nivelurile au influențat substanțial eficiența acțiunilor întreprinse. Nu în ultimul rând trebuie menționat faptul că județele au început să funcționeze în condițiile declanșării crizei economice externe, care a limitat resursele financiare și posibilitățile de a activa la parametri optimi. Nu trebuie de neglijat și situația că în faza inițială de funcționare a noului sistem, județele practic au activat în baza prevederilor bugetare care fusese

elaborate din perspectiva existenței celor 40 de raioane.

Deoarece „organizarea administrativ-teritorială” bazată pe judeţe a funcţionat, efectiv, doar trei ani, este foarte dificil de desfășurat o analiză amplă a efectelor implementării acestei reforme. În general, este acceptată ideea că judeţele, având o capacitate administrativă mai mare, dispun de mai multe posibilităţi în comparaţie cu raioanele, care, fiind mai mici ca dimensiuni, au posibilităţi limitate de a soluționa eficient problemele vitale ale populaţiei. Judeţele au fost mai bine dotate din punct de vedere economic şi social, având o infrastructură mai puternică şi chiar o identitate în devenire.

Următoarea etapă, a treia, întrunește drept punct de plecare implementarea prevederilor *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001,* promulgată la 25.01.2002 prin Decretul Preşedintelui Republicii Moldova nr. 464-III din 25.01.2002 şi care a intrat în vigoare la 29.01.2002. Legea a fost adoptată în ritmuri alerte, fără a se consulta la faza de proiect populația, autoritățile puterii locale sau organismele internaționale la care Republica Moldova este parte. La elaborarea proiectului de lege nu a fost luată în considerare nici experiența altor state în materie de reformare a sistemului de organizare teritorială a puterii locale [245, p. 34]. Și în procesul de realizare a contrareformei, PCRM a evitat discuțiile publice asupra subiectului, a ignorat recomandările specialiștilor în domeniu și ale instituțiilor europene. În schimb, controlând posturile de radio și televiziune publice, singurele mijloace de informare în masă cu acoperire națională, PCRM a reușit să inducă în rândul populației falsa idee privind necesitatea revenirii la verticala puterii [282].

Prin legea menționată a fost stabilit numărul colectivităților teritoriale locale de ambele niveluri, modalitățile de formare şi de desfiinţare a lor, modalitatea de stabilire şi modificare a hotarelor lor. Însă esenţa *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* constă în reînfiinţarea raioanelor, care au substituit judeţele, a redus numărul de locuitori necesar pentru formarea „unităţii administrativ-teritoriale” de sine stătătoare de la 2.500 la 1.500, atrăgând în asemenea manieră mărirea numărului „unităţilor administrativ-teritoriale” [92, p. 203-204]. Legea menţine statutul special al Găgăuziei, atribuit de *Legea nr. 344-XII din 23.12.1994*.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a fost pusă în aplicare după alegerile locale din lunile mai-iunie 2003 [186]. În rezultatul acestor alegeri generale au fost aleşi 898 primari, 1.126 consilieri raionali şi 10.841 consilieri locali. Primul tur de scrutin din 25 mai a fost validat, în toate cele 35 de circumscripţii electorale fiind depăşit baremul de validare a alegerilor de 1/3. Deoarece la 25 mai, în 395 localităţi niciunul dintre candidaţii la funcţia de primar nu a acumulat 50% din voturile alegătorilor necesare pentru victoria în alegeri, la 8 iunie a fost organizat turul doi de scrutin [5].

Cu toate că instituirea oficială a noii configurații a puterii publice locale a demarat imediat

după alegerile locale generale din mai-iunie 2003, pregătirea terenului și încercări de forțare a lucrurilor au avut loc mai înainte. Odată cu publicarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001,* la 29 ianuarie 2002, s-a încercat de către guvernare întreruperea mandatelor aleşilor locali, care fuseseră aleși în mai 1999, și declanșarea alegerilor locale anticipate. Astfel, prin *Hotărârea nr. 807-XV din 05.02.2002* Parlamentul stabilise data alegerilor anticipate la 7 aprilie 2002 [154], tentativa ilegală fiind stopată prin *Decizia Curții Constituționale nr.10 din 19.02.2002* [144]. Această intenție a guvernanților a indus în mediul funcționarilor din autoritățile publice județene și locale o stare de incertitudine și nesiguranță în menținerea locului de muncă, paralizând astfel activitatea respectivelor autorități publice.

Drept urmare a implementării contrareformei, a crescut considerabil numărul colectivităților locale de nivelul I – de la 647 la 901 şi de nivelul II – de la 12 la 32 raioane, Republica Moldova revenind la modelul sovietic de organizare teritorială a puterii locale (Anexa 8). Asemănarea dintre sistemul sovietic şi cel de după contrareformă poate fi ilustrată prin următoarele cifre: în anul 1988 în RSSM existau 827 de soviete locale, iar după contrareformă – 903 de colectivități locale (fără a lua în calcul cele din raioanele de est); în anul 1988 existau 40 de raioane şi în prezent există 40 de raioane (dacă se iau în calcul trei raioane interne ale Găgăuziei şi cinci raioane din Transnistria) [239, p. 52]. Concomitent cu majorarea numărului de „unități administrativ-teritoriale" de nivelul unu și doi s-au întreprins tentative și acțiuni practice controversate de restabilire a verticalei puterii.

În rezultatul contrareformei nu au fost create servicii noi şi nu a fost îmbunătăţită calitatea serviciilor publice furnizate; de fapt, s-a produs apropierea aparatului birocratic obedient partidului de guvernământ de colectivitățile locale, reducându-l la o simplă rețea de transmisie a deciziilor luate la nivel central [226, p. 54]. Aceasta s-a întâmplat, potrivit opiniei doctorului A. Sîmboteanu, din cauza promovării de către forțele politice aflate atunci la guvernare, a unei politici părtinitoare, de ignorare a principiului continuității și consecutivității proceselor inițiate anterior, acțiuni care au prejudiciat serioas procesul de reformare a administrației publice locale [327].

Elaborarea şi implementarea contrareformei la nici trei ani de la reforma din 1999 ar fi trebuit să fie fundamentată pe motive foarte serioase şi argumentate indubitabile. Pentru a înțelege logica „reformatorilor" este util de a studia raționamentele invocate Promotorii contrareformei au operat cu un spectru de considerente care pot fi rezumate la următoarele:

- promisiunile electorale fixate în programul electoral al PCRM,

- „solicitările cetăţenilor", care la momentul adoptării *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* ar fi atins fabuloasa cifră de 650.000 [508],

- „organizarea administrativ-teritorială" contravine Constituţiei, care prevede delimitarea Republica Moldova în „raioane, oraşe şi sate",

- judeţele, ca structuri teritorial-administrative, nu şi-au justificat existenţa şi revenirea la raioane ar facilita accesul cetăţenilor la autorităţile publice raionale prin reducerea distanţei între localităţi şi centrele raionale,

- necesitatea consolidării verticalei puterii,

- stoparea degradării fostelor centre raionale,

- reducerea numărului de funcţionari în administraţia publică locală [394, p. 92].

Analiza argumentelor invocate de inițiatorii contrareformei denotă inconsistența acestora. Spre exemplu, în timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare PCRM a exploatat la maximum necunoașterea de către populație a obiectivelor și a sensului reformei din 1999, precum și a erorilor admise de realizatorii reformei, incluzând în platforma electorală revenirea la sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii locale. Argumentele guvernanţilor, precum că realizarea contrareformei a ţinut de onorarea promisiunilor electorale nu justifică plenar realizarea acestei, deși a fost declanşată campania de colectare a semnăturilor cetăţenilor în susţinerea iniţiativei. Un sondaj realizat în noiembrie 2001 de Institutul de Politici Publice atestă că în setul de probleme pe care cetăţenii și-ar fi dorit să le vadă soluţionate în mod prioritar, problema reformării „organizării administrativ-teritoriale" nu figura [40].

Referitor la afirmaţia autorilor contrareformei că „organizarea administrativ-teritorială" în judeţe şi comune ar contraveni Constituţiei, precizăm că, Curtea Constituţională s-a pronunţat la capitolul respectiv în octombrie 1999: fiind sesizată de un grup de deputaţi din fracţiunea PCRM, Curtea Constituţională a constatat că Parlamentul, adoptând *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998,* a folosit în paralel, pentru identificarea noţiunilor de sat, oraş, raion noţiunile de comună, municipiu, judeţ. Curtea Constituţională a constatat că folosirea noţiunilor de comună, municipiu și judeţ nu a adus atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate în art. 109 al Constituţiei şi principiilor constituţionale de organizare a teritoriului statului. Din aceste considerente, Curtea a recunoscut drept constituţionale noţiunile de comună, municipiu, judeţ, conţinute în textul *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998* [141].

Prin amplasarea autorităților publice de nivelul II şi a serviciilor deconcentrate ale statului practic s-a urmărit şi „reanimarea" fostelor centre raionale: multe centre raionale au fost create din raţiuni ideologice şi în logica hipercentralismului sovietic, fiind lipsite de fundamente sau raţiuni de ordin economic sau social. Irosirea banului public pentru reanimarea unor structuri anacronice este lipsită de logică, oraşele mici pot fi reanimate doar prin mecanisme şi programe cu caracter economic şi social, nu prin pulverizarea resurselor şi mijloacelor financiare publice.

Existența orașelor mici și a localităților rurale nu poate să fie îmbunătățită prin restabilirea raioanelor de tip sovietic, așa după cum afirmau strategii comuniști, ci doar prin elaborarea unor

politici rurale și de dezvoltare a teritoriului fezabile, care ar prevedea, printre altele, cadrul juridic clar necesar pentru colaborarea dintre localități în interiorul regiunilor, pentru asocierea regiunilor în vederea soluționării unor probleme supra-regionale de interes comun și pentru colaborarea transfrontalieră [282].

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 în art. 2 stipulează în mod expres că „divizarea teritoriului ţării în unităţi administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, asigurării accesului cetăţenilor la organele puterii şi consultării lor în problemele locale de interes deosebit”. Este lesne de observat că în afară de principiile de bază ale administraţiei publice locale enumerate în articolul 109 al Constituţiei, legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetăţenilor la autoritățile puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii, nefiind explicat. Studiind conţinutul legii, se poate deduce că s-a avut în vedere nu atât facilitarea accesului propriu-zis al cetăţenilor la autoritățile puterii (presupunem că este vorba de autoritățile puterii locale), cât micşorarea dimensiunilor teritoriale ale „unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul doi” pentru micşorarea distanţei între reşedinţele de raioane şi „unităţile administrativ-teritoriale de nivelul I”. Considerăm că astfel s-a comis intenționat o eroare de interpretare a principiului subsidiarităţii. Mult mai adecvat, din punct de vedere al ştiinţei administraţiei contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populaţiei la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanţei în kilometri până la serviciile publice, ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai al populației. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetăţenilor la autoritățile puterii publice, cât accesul la servicii publice accesibile și calitative, logica fiind următoarea: autoritățile puterii publice locale ar trebui să-şi diversifice metodele şi formele de interacţiune cu populaţia, să se apropie foarte mult populaţie prin satisfacerea cât mai deplină a necesităţilor colectivităţii.

Referitor la afirmaţiile cu privire la reducerea numărului de funcţionari publici, este ușor de sesizat faptul că triplarea numărului de entităţi intermediare nu are cum să contribuie la reducerea numărului angajaţilor din cadrul autorităților puterii locale. Aparatul Consiliului judeţean, în conformitate cu *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 680 din 22.07.99,* constituia 34 de unităţi (cota maximă), exceptând judeţul Taraclia, care avea 14,5 unităţi [149]. După adoptarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* [204], Guvernul Tarlev a micşorat statele de personal pentru etapa de tranziţie la raioane, numărul total fiind de 289 unităţi pentru autoritățile publice județene. Astfel, potrivit prevederilor Anexei 2 a *Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 893 din 09.07.2002*, pentru aparatele consiliilor judeţene s-au stabilit următoarele state de personal: Bălţi - 44, Cahul - 23, Chişinău - 45, Edineţ - 33, Lăpuşna - 29, Orhei - 28, Soroca - 28, Taraclia - 11, Tighina - 20, Ungheni - 28 [152].

Prin *Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 689 din 10.06.2003* statele de personal al aparatului preşedintelui raionului au fost stabilite la limita de 21 de unităţi [150], însă raioane fiind, reamintim, deja nu 10, ci 32. Numărul colectivităților locale de nivelul I a atins cifra de 901, fiind cu 254 mai multe decât până la alegerile locale din 2003. După implementarea contrareformei numărul consilierilor raionali a crescut esențial de la 344 la 1.284; numărul angajaţilor în aparatele preşedinţilor de raioane a sporit până la 4.640 faţă de 2.060 în aparatele consiliilor judeţene; numărul angajaţilor din primăriile rurale a crescut de la 6.534 până la 9.306, iar a celor angajați îin primăriile orăşeneşti a sporit de la 989 la 1.173 [294, p. 19]. Lesne de observat, că numărul funcţionarilor a crescut considerabil, iar declaraţiile referitor la reducerea numărului de funcţionari la nivel local au fost un simplu truc propagandistic [63, p. 68-69]. În condițiile în care numărul colectivităților locale se majora cu o treime, iar cel al colectivităților intermediare (raioane) se tripla, promotorii contrareformei estimau reducerea personalului angajat în autoritățile publice locale publice locale de la 28.000 la 13.000 funcționari. [282].

După cum rezultă din datele prezentate, contrareforma din anul 2003 reprezintă un exemplu elocvent că, în foarte multe cazuri, opţiunea pentru un model de organizare teritorială a puterii publice nu este determinată neapărat de factorii care ţin de ştiinţă, ci de tradiţii şi mentalităţi, de interesele de grup și cele de natură politică. Organizarea teritorială a puterii locale a fost realizată în conformitate cu structurile teritoriale ale partidului de guvernământ, formate în baza principiului organizării administrative a teritoriului de până la reforma din 1999, fiind, astfel, un mijloc de a-i recompensa pe cei care au lucrat în campania electorală, dar au rămas, din diferite cauze, fără funcții. S-a dorit de asemenea plasarea reprezentanţilor PCRM în cadrul structurilor administraţiei publice locale cu scopul de a-și consolida pozițiile în teritoriu. Cu alte cuvinte, are loc reactivarea ideii şi a practicilor sovietice de instalare a secretarilor locali de partid în fruntea structurilor administrative locale. Nu în ultimul rând, s-a urmărit scopul propagandistic de discreditare a tot ce s-a realizat până la venirea PCRM la putere [63, p. 93].

Situaţia creată după realizarea contrareformei din 2003 a confirmat intenţiile guvernanţilor de a „consolida verticalitatea puterii", adică a suprima autonomia locală si a subordona autorităţile locale autorităților puterii statale. Intenția de reintroducere a sistemului de raioane economic a fost condiționată și de obiectivul PCRM de a submina baza financiară a regionalismului și a autonomiei locale, astfel de a facilita instaurarea controlului politic total asupra țării „prin aservirea financiară a localităților și regiunilor bugetului de stat" [282]. Potrivit experților IDIS „Viitorul", sistemul finanțelor publice locale, după realizarea contrareformei, avea următoarele particularități: a) nu încuraja iniţiativa locală, ci obedienţa, b) structura şi mărimea bugetelor locale nu erau determinate de necesităţile locale şi nici corelate cu potenţialul economic al localităţilor, c) investiţiile capitale

erau alocate discreţionar și reprezentau, de regulă, transferuri cu destinaţie partiinică și/sau electorală, aprobate la cel mai înalt nivel, fără supraveghere obiectivă şi democratică), d) existenţa paralelă a cadrului normativ şi a realităţilor pe teren [122, p. 1-2]. Partidul de guvernământ, prin accentuarea dependenţei financiare a colectivităților locale, și-a asigurat şi dependenţa lor politică faţă de centru, unicul criteriu de finanțare a colectivităților locale fiind cel politic. Menționăm că politica de „consolidare a verticalei puterii" s-a declanșat cu mult înaintea contrareformei din 2003. Astfel, *Legea nr. 298-XV din 22.06.01* [203] a transferat direcţiile financiare judeţene din subordinea consiliilor judeţene în subordinea prefecţilor, anulând astfel autonomia financiară a colectivităţilor teritoriale locale, fără de care este lipsită de sens autonomia locală în sensul stabilit de art. 109 din Constituţie. Din aceste considerente, putem afirma cu certitudine că contrareforma a fost orientată din start spre distrugerea autonomiei financiare locale şi a întregului sistem al finanţelor publice, discrepanţele existente la nivel local, după revenirea la raioane, s-au accentuat şi mai mult.

O consecinţă regretabilă a contrareformei constă în fragmentarea teritorială a colectivităților teritoriale intermediare. UTA Găgăuzia, împreună cu raioanele Cahul şi Taraclia sunt fracţionate în câteva arealuri teritoriale. De exemplu, localitatea Alexandru Ioan Cuza este totalmente izolată de restul localităţilor raionului Cahul, complicând viaţa cetăţenilor şi făcând imposibilă includerea localităţii în proiectele de dezvoltare a infrastructurii raionale. Fracţionarea teritoriului în raioane mici, cu o distribuţie geografică, la rândul ei, fărâmiţată, reduce din calitatea planificării, mai ales a implementării planurilor elaborate [240].

În rezultatul realizării contrareformei a fost redus numărul municipiilor. Potrivit prevederilor art. 8 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* numărul municipiilor s-a micșorat de trei ori (de la 15 la 5). Oraşele Cahul, Căuşeni, Dubăsari, Edineţ, Hînceşti, Orhei, Rîbniţa, Soroca, Taraclia şi Ungheni şi-au pierdut statutul de municipii.

Ulterior, din decembrie 2006, cadrul normativ al funcționării puterii locale a fost completat cu alte patru acte normative [184; 199; 200; 201], care prevedeau distribuirea mai judicioasă a responsabilităților între nivelurile puterii publice, crearea oportunităților pentru funcționarea puterii locale în condiţiile descentralizării şi dezvoltării regionale, modernizarea politicilor de personal în autorităţile publice locale. Însă prevederile legale urmau a fi implementate în condițiile organizări teritoriale a puterii publice locale de sorginte sovietică. Descentralizarea în condițiile existenței unor colectivități teritoriale locale mici ca dimensiuni și sărace din punct de vedere patrimonial și financiar nu se dovedește a fi altceva decât o formă subtilă de a menține sistemul centralizat de exercitare a puterii publice în Republica Moldova.

În încheiere vom sublinia că pe durata aflării în vigoare, *Legea nr.764-XV din 27.12.2001* a

suportat 13 modificări, care se încadrează în următoarea arie tematică: a) modificarea conținutului unor articole și anexe, b) modificarea componenței colectivităților locale, c) constituirea de noi colectivități locale, d) schimbarea statutului colectivităților locale (Anexa 9).

Acțiunile întreprinse de partidul de guvernământ în cadrul contrareformei din 2003 nu pot fi altfel tratate decât tentative de a reabilita vechiul sistem sovietic administrativ de comandă, prin implementarea unor metode și practici destul de perimate, caracteristice unui regim nedemocratic. Revenirea la organizarea teritorială a puterii locale de sorginte sovietică în condițiile în care statele europene optează pentru consolidarea colectivităților locale și aprofundarea proceselor de descentralizare și regionalizare este o dovadă clară a lipsei de viziune strategică și de promovare a intereselor de grup din partea PCRM în detrimentul interesului național.

În 2009 guvernarea comunistă este înlocuită de guvernările „proeuropene", la 8 august 2009, patru din cele cinci partide care au trecut pragul electoral în urma alegerilor parlamentare anticipate din 29 iulie 2009, PLDM, PL, PDM şi AMN (53 de mandate), au constituit coaliţia de guvernare „Alianţa pentru Integrarea Europeană" [3], aceasta se angaja să realizeze următoarele obiective majore privind descentralizarea puterii şi consolidarea autonomiei locale: a) demontarea „verticalei puterii", eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar şi de alocare a investiţiilor către autorităţile publice locale; b) asigurarea autonomiei autorităţilor locale în conformitate cu standardele europene [106]. La 25 septembrie 2009, majoritatea parlamentară a votat guvernul de coaliție condus de către V. Filat, Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democraţie, Bunăstare" a inclus următoarele obiective cu privire la descentralizarea şi autonomia locală: a) dezvoltarea cadrului legal, normativ şi instituţional corespunzător principiilor descentralizării şi autonomiei locale, b) asigurarea transferului de competenţă către autorităţile publice locale şi întărirea capacităţii lor administrative și c) fortificarea autonomiei financiare şi patrimoniale a autorităţilor publice locale [279].

În realitate, cu toate că descentralizarea și consolidarea puterii locale au constituit prioritățile principale ale Guvernul Filat 1, în materie de organizare teritorială eficientă a puterii locale au fost înregistrate mai multe deficiențe, printre care notăm următoarele: a) problemele descentralizării şi ale consolidării puterii locale, cu unele excepţii, au lipsit o perioadă lungă de timp din sfera atenţiei factorilor decizionali; b) întârzierea cu opt luni a acţiunilor concrete în direcţia descentralizării (septembrie 2009 - aprilie 2010); c) lipsa unei instituţii cu suficientă autoritate şi competenţă la nivel de Guvern, care să fie responsabilă de realizarea acțiunilor cu privire la descentralizarea şi consolidarea autonomiei locale; d) lipsa consultărilor sistematice şi dialogului permanent, efectiv și instituţionalizat între autorităţile centrale şi autoritățile publice locale; e) lipsa acţiunilor concrete care ar fi îmbunătăţit situaţia colectivităților locale în domeniul finanţelor locale, patrimoniului

local, distribuirii competenţelor; f) lipsa corelării reformei administraţiei centrale cu cea locală [285].

La 27 decembrie 2010 Guvernul V. Filat a demisionat, iar la 14 ianuarie 2011 „noul guvern", V. Filat II primește votul de încredere în Parlament și aprobarea noului Program de guvernare. Se declara că descentralizarea puterii şi abilitarea autorităţilor publice locale cu puteri reale trebuie să aibă o contribuţie majoră la dezvoltarea veritabilă a regiunilor. Pentru realizarea acestor obiective, erau preconizate mai multe acțiuni prioritare. Referitor la organizarea teritorială a puterii publice locale au fost planificate următoarele: a) reexaminarea competenţelor atribuite autorităţilor publice locale de nivelul întâi şi nivelul al doilea în conformitate cu principiile descentralizării; b) crearea unor mecanisme reale pentru stimularea cooperării intercomunale şi consolidării teritoriale; c) elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populaţiei, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populaţiei cuprins într-o unitate administrativ-teritorială; d) elaborarea unui mecanism fezabil și eficient de transfer al competenţelor autorităţilor publice locale în baza capacităţii administrative ale comunităţilor; e) definitivarea procesului de separare a reală și eficientă a funcţiilor administraţiei centrale de funcţiile administraţiilor raionale, prin mecanismele descentralizării şi desconcentrării serviciilor publice.

În data de 05 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat *Strategia naţională de descentralizare* și *Planul de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012–2015* [191]. Opoziția parlamentară a criticat dur SND - la conferinţa de presă din 27 aprilie 2011 preşedintele PCRM V. Voronin afirma: „în spatele procesului de „descentralizare" este urmărită, de fapt, ideea unei reforme administrativ-teritoriale generale", calificată de el drept „genocid administrativ". Modelul sovietic de delimitare teritorial-administrativă, reinstaurat prin antireforma din 2003, în viziunea Preşedintelui PCRM, era ceva sacru, „cu ce nu se poate de jertfit niciodată, că sunt lucruri pe care nu se poate de economisit, care nu sunt de vânzare" [11].

La 8 martie 2013 Prim-ministrul V. Filat a prezentat demisia Guvernului [356], următorul executiv, condus de Iu. Leancă, a guvernat plenipotențiar în perioada 31 mai 2013 – 10 decembrie 2014, rămânând în exercițiu până la 18 februarie 2015.

Semnarea *Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană* la 27 iunie 2014 a presupus inițierea unui amplu proces de reformă şi modernizare a tuturor sferelor vieții, urmărind drept finalitate ralierea la standardele europene. Una din problemele primordiale care trebuie soluţionată în mod prioritar ține de administrarea eficientă a treburilor publice, parcursul european practic fiind irealizabil fără eficientizarea şi modernizarea sistemului de exercitare a puterii publice, care, prin rolul îndeplinit şi mijloacele de acţiune disponibile, poate impune societăţii

direcţiile, etapele, ritmurile, priorităţile şi standardele de dezvoltare. Instrumentul de implementare a *Acordului de Asociere* îl constituie *Agenda de Asociere dintre Republica Moldova şi Uniunea Europeană,* aprobată la cea de-a XVI-ea Reuniune a Consiliului de Cooperare UE – Republica Moldova din 26 iunie 2014. *Agenda de Asociere,* pornind de la structura *Acordului de Asociere,* include o listă de priorităţi care urmau să fie realizate în perioada 2014-2016. La compartimentul *Reforma administrației publice și managementul finanțelor publice* au fost stabilite următoarele priorităţi: a) sporirea capacităților instituționale și ale resurselor umane ale administrației publice centrale și locale pentru elaborarea și implementarea politicii și asigurarea prestării eficiente a serviciilor publice de calitate înaltă; b) sporirea transparenței, supravegherii și răspunderii politicii și managementului finanțelor publice; c) îmbunătățirea managementului finanțelor publice (MFP), implementarea Strategiei MFP a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 [1].

Conform prevederilor art. 2 al *Legii pentru ratificarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană,* responsabil pentru realizarea Acordului a fost desemnat Guvernul [178], care la 7 octombrie 2014 aprobă *Planul naţional de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016* [153]. La capitolul *Reforma administraţiei publice* (Titlul IV, cap. 1) au fost preconizate realizarea acţiunilor privind aprofundarea proceselor de descentralizare, ajustarea cadrului naţional la normele europene în materie de descentralizare a serviciilor publice şi autonomie locală, redistribuire a atribuţiilor, asigurarea transparenţei procesului decizional, dezvoltarea capacităţilor instituţionale de atragere a resurselor financiare (pct. 23).

Implementarea deplină și eficientă a prevederilor *Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană* necesită, în mod obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale, descentralizarea puterii publice și susținerea dezvoltării locale [390, p. 41-42].

Vom sublinia, de asemenea, că în cadrul alegerilor parlamentare ordinare din 30 noiembrie 2014 platformele electorale ale concurenților care au depășit pragul electoral de 6% conțineau preocupări ce vizau mai mult vectorul de dezvoltare geostrategică a țării decât soluții la problemele interne [62, p. 190-194]. Ținem să notăm punctual că la 18 februarie 2015 a fost învestit Guvernul Ch. Gaburici, fiind succedat, la 30 iulie 2015, de Guvernul condus de către V. Streleț și în fine, din 20 ianuarie 2016, își desfășoară activitatea executivul P. Filip. În timpul Guvernului V. Streleț a fost creat *Consiliul național pentru reforma administrației publice*, misiunea căruia consta în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la cel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe” [148].

Notăm că Programul de activitate a Guvernului P. Filip întrunește două obiective importante privind reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale: a) realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cap. VII, pct. 4) și b) elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice (cap. VII, pct. 12) [278]. La 6 iulie 2016 Guvernul a aprobat *Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020* [337]. Strategia vizează cinci dimensiuni importante privind administraţia publică: creşterea responsabilităţii administrative; eficientizarea procesului de elaborare şi coordonare a politicilor publice; îmbunătăţirea serviciilor publice; modernizarea managementului finanţelor publice, a serviciului public şi a resurselor umane. Documentul aprobat se diferenţiază de politicile precedente de reformare a administraţiei publice prin faptul că nu se limitează doar la autorităţile publice centrale, dar le vizează şi pe cele locale. Strategia, la prima etapă de realizare (2016-2018) a pus accentul pe reformarea autorităţilor administraţiei publice centrale, iar cea de-a doua etapă (2019-2020) vizează reformarea sistemului autorităţilor puterii locale [43]. Se impune aici precizarea că reforma va fi realizată cu asistenţă financiară și tehnică în valoare de 15 milioane de euro sub formă de grant din partea Uniunii Europene [346].

În vederea valorificării obiectivului specific „Consolidarea capacităţilor administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale şi/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”, la prima etapă, care a inclus perioada 2016-2018, s-a preconizat realizarea următoarelor acțiuni:

1) Consultarea principalilor actori privind opţiunile de consolidare administrativă propuse pentru executare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare în scopul identificării modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului şi a foii de parcurs cu privire la reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare şi analiză la nivelul întregii ţări) de creare a unităţilor administrativ-teritoriale, ale căror autorităţi să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democraţia locală, bazată pe interesele şi preferinţele părţilor care manifestă interes, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor şi incluziunea socială.

3) Elaborarea şi promovarea pachetului de acte normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să poată asigura condiţiile necesare pentru consolidarea voluntară, cooperarea intercomunală, delegarea anumitor competenţe/funcţii de unele autorităţi publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităţilor locale care decid să se unească [337].

Pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020,* Guvernul a aprobat *Planul de acțiuni pentru anii 2016-2018* [147]. În formularea și stabilirea acțiunilor s-a ținut cont de *Programul de activitate al Guvernului pe anii 2016-2020*, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv de rezultatele Studiului „Principiile administrației publice", realizat de Programul SIGMA al OECD în perioada octombrie 2015 – martie 2016, notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene. În Plan au fost incluse numai acțiunile prioritare, care sunt considerate a fi declanșatoare ale reformei, fiind corelate și sincronizate între ele, care sunt chemate să pună bazele schimbărilor anticipate în conformitate cu *Strategia de reformă a administrației publice*. La finele perioadei de implementare a Planului de acțiuni, după anul 2018, s-a preconizat evaluarea, aplicând indicatorii de monitorizare și țintele intermediare incluse în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [232].

La 13 octombrie 2016, Parlamentul a adoptat *Strategia Naţională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020*, document elaborat în conformitate cu obligaţiunile asumate prin *Acordul de Asociere RM-UE* şi obiectivele trasate în *Strategia Naţională de Dezvoltare „Moldova 2020"* [192]. *Strategia* descrie şi analizează situaţia existentă, identifică viziunea şi obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2020, sunt definite instrumentele şi mecanismele de realizare a obiectivelor, identificate eventualele riscuri şi prognozate rezultatele aşteptate în urma implementării. Guvernul a aprobat la 29 iunie 2017, și *Planul de acţiuni privind implementarea „Strategiei naţionale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020"* [151]. Planul urmărește realizarea a trei obiective specifice. Obiectivul specific „asigurarea accesului la servicii şi utilităţi publice calitative" include prioritățile: dezvoltarea infrastructurii de importanţă regională şi locală și dezvoltarea principiilor de regionalizare a serviciilor publice în domeniile gestionării deşeurilor solide şi alimentării cu apă şi canalizare. Obiectivul specific „asigurarea creşterii economice sustenabile în regiuni" prevede realizarea următoarelor acțiuni: conceptualizarea reţelei de centre urbane, consolidarea şi dezvoltarea economiei regionale, consolidarea şi dezvoltarea infrastructurii turistice în regiunile de dezvoltare. În cadrul obiectivului specific „îmbunătăţirea guvernanţei în domeniul dezvoltării regionale„ se preconizează acțiuni vizând: perfecţionarea cadrului legislativ şi normativ în domeniul dezvoltării regionale şi celui aferent, consolidarea cadrului instituţional şi a potenţialului administrativ, eficientizarea sistemului de monitorizare şi evaluare a implementării Strategiei naţionale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. În vederea realizării Planului au fost preconizate peste 7 miliarde de lei, cea mai mare parte din această sumă fiind direcţionată pentru dezvoltarea infrastructurii de drumuri regionale și locale - 1,945 miliarde de lei, iar pentru

sporirea eficienţei energetice a clădirilor publice - 469,1 milioane de lei [136].

Analizând eforturile reformatoare ale guvernării „proeuropene”, ajungem la concluzia că au fost elaborate mai multe documente, strategii și planuri de acțiune care au proclamat obiective strategice importante. Mai complicată se dovedește a fi acțiunea de realizare a obiectivelor trasate. Cea mai mare problemă privind realizarea practică a reformelor constă în incapacitatea structurilor abilitate din cauza insuficienței resurselor materiale și umane de a le implementa eficient. Cel mai concludent exemplu în acest sens sunt „realizările” în materie de descentralizare a puterii publice. Deoarece activităţile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării şi consolidării autonomiei locale au constituit mai puţin de 50% din toate acţiunile aprobate în *Planul de acţiuni pentru implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012–2015* [337], la 15 iulie 2016 termenul de realizare a *Planului* a fost extins până în anul 2018 [177]. Autoritățile, vom menționa, perpetuu sunt angajate în recuperarea timpului pierdut, invocând diferite circumstanțe, politice sau de altă natură, obiective sau subiective.

În martie 2016, consiliile locale și raionale din Republica Moldova au obținut dreptul de a se adresa Curții Constituționale și schimba destinația terenurilor agricole, în limitele legii [116]. Considerăm că aceste prevederi legale pot să contribuie eficient la sporirea gradului de autonomie al colectivităților locale, iar autoritățile publice locale vor beneficia de pârghii reale în dezvoltarea social-economică și apărarea mai efectivă a drepturilor și intereselor colectivităților locale.

Un act normativ important în domeniu este *Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova* [146], aprobat de Guvern la 19 iulie 2017. Proiectul a fost elaborat de Biroul Național de Statistică în vederea implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, la a cărui perfectare s-a ținut cont de experiența Lituaniei, Estoniei, României, altor țări, conținutul proiectului nomenclatorului NUTS fiind consultat cu EUROSTAT.

Regiunile statistice au fost formate ținându-se cont de criteriile geografice, socio-economice, istorice, culturale și de alte circumstanțe. Prin urmare, la baza elaborării NUTS au stat delimitarea geografică a țării, conform regiunilor de dezvoltare existente și imperativul privind asigurarea unor dimensiuni comparabile din punct de vedere al numărului populației. Totodată, reieșind din faptul că regiunea din partea stângă a Nistrului are un statut teritorial special, acestei regiuni i s-a atribuit nivelul NUTS 2, în condițiile în care nu se încadrează în limitele pragului demografic pentru acest nivel [135]. Vom nota că NUTS al Republicii Moldova reprezintă un nomenclator ierarhic format din următoarele niveluri:

a) nivelul 1 – o singură regiune statistică, care cuprinde întreg teritoriul statului;

b) nivel 2 – două regiuni statistice: partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului) și partea de Est (partea stângă a Nistrului);

c) nivel 3 – șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și „unitățile administrativ-teritoriale” din stânga Nistrului (Anexa 10).

Considerăm că implementarea NUTS în statistica oficială a Republicii Moldova va asigura formarea premiselor pentru producerea de indicatori statistici în profil regional, comparabili cu țările membre ale Uniunii Europene.

Experiența acumulată în materie de reformare a organizării teritoriale a puterii locale denotă că forțele politice reformatoare au manifestat o abordare mai mult normativistă a procesului și rezultatelor preconizate, fiind elaborate unele acte normative, asupra cărora s-a intervenit periodic cu modificări și completări. Însă adoptarea sau amendarea unor acte normative nu este o acțiune suficientă ca schimbarea scontată să aibă loc, cadrul normativ eficient este un element esențial în realizarea reformelor, dar acesta trebuie racordat și armonizat cu celelalte elemente ale procesului de reformă. Incontestabil este că reglementările adoptate au reliefat lipsa unei viziuni coerente a legiuitorului asupra materiei legiferate. Problema „organizării administrativ-teritoriale”, după cum menționează I. Creangă, nu a avut la bază un concept bine definit și nu a făcut obiectul consensului între formaţiunile politice. Prin urmare, majorităţile parlamentare la fiecare patru ani au intervenit şi modificat legislaţia la acest capitol [92, p. 202]. Soluțiile oferite de clasa politică la provocările legate de organizarea teritorială a puterii publice locale nu au fost elaborate în baza unor abordări strategice de durată, ci au fost dictate de factori subiectivi, cu predilecție de interesele de grup și politice ale majorităților guvernante, care nu neapărat coincid cu interesele strategice de dezvoltare a Republica Moldova. „Reorganizările” şi „restructurările” au fost folosite pentru concedierea funcţionarilor neloiali și/sau de altă „coloratură politică” și plasarea în locurile eliberate a propriilor adepți, în baza concursului simulat și fără teste de integritate sau de profesionalism.

Vom preciza că din anul 2009 se revine la ideea organizării teritoriale a puterii locale în mai multe documente guvernamentale: Programele de activitate ale Guvernului, Strategia Națională de Descentralizare, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Esența acestei reveniri se exprimă în recunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt care creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale [327]. Însă guvernările „proeuropene” nu au realizat reforma organizării teritoriale a puterii publice, beneficiind, de facto, de avantajele oferite de sistemul centralizat de distribuire teritorială a puterii publice pe care-l blamau fiind în opoziție.

Cu titlu de concluzie, vom preciza că elita politică din Republica Moldova nu a conștientizat pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții sociale, dar este necesar de avut în vedere faptul că anume această elită trebuie să adopte deciziile politice cu privire la realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale.

4.2. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova a fost edificat în baza valorilor regimului sovietic dispărut în acest areal la finele secolului XX. Structurile sistemului puterii locale create în perioada sovietică au avut ca funcţie de bază, cu predilecție în zonele rurale, asigurarea cadrului administrativ și economic al funcţionării colhozurilor. Însă condiţiile sociale și politice, valorile şi ritmul de dezvoltare s-au schimbat, iar actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și consolidare a rolului puterilor locale în administrarea afacerilor publice la nivel local. Un conglomerat de colectivităţi locale mici, lipsite de bază economică şi financiară, chiar de posibilitatea de a le crea, dar responsabile de soluţionarea celor mai importante probleme economice și sociale ale populației, frânează dezvoltarea social-economică a colectivităților locale din Republica Moldova.

Din punct de vedere al organizării teritoriale a puterii publice, Republica Moldova este un stat fragmentat, cu un înalt grad de centralizare. Acest sistem de organizare teritorială a puterii publice este unul ineficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților puterii locale, afectând dezvoltarea socială și economică a colectivităților teritoriale locale.

Necesitatea reformării delimitării teritoriale a puterii publice este dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme în organizarea teritorială a puterii publice care, pentru a fi soluționate, se impune o abordare sistemică. Organizarea teritorială a puterii publice de sorginte sovietică existentă în Republica Moldova nu mai corespunde noilor realități, practic fiind imposibilă edificarea unei societăți democratice în baza valorilor și a mecanismelor sovietice de distribuire teritorială a puterii publice.

Prezentăm în continuare o analiză a situației din Republica Moldova și raționamentele care rezultă din această cercetare în favoarea reformei organizării teritoriale a puterii publice și a necesității de a reacționa prompt și adecvat la provocările dezvoltării societății contemporane.

Către momentul declarării suveranităţii, teritoriul RSS Moldoveneşti, după cum am afirmat anterior, a fost delimitat în 40 de raioane, incluzând 881 soviete săteşti, 21 de oraşe, dintre care 10 de subordonare republicană şi 11 de subordonare raională, 49 aşezări de tip orăşenesc [307, p. 5; 118, p. 14]. Astfel, fiecărui raion îi revenea, în medie, câte 76.000 locuitori, unele având cu mult sub media generală: Căinari – 42.700, Taraclia – 44.300, Şoldăneşti – 45.800, Leova – 52.800 şi o suprafaţă medie de 800 km^2 [240, p. 8].

Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova a fost moștenită de la Uniunea Sovietică. Este important de a aminti faptul că hotarele entităților teritoriale ale statului sovietic erau stabilite în baza calculării ritmului de mobilizare militară și a numărului organizațiilor primare ale Partidului Comunist. Vom sublinia că Organizarea teritorială a puterii în Republica Sovietică

Socialistă Moldovenească, aflată în componența Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, era chemată să asigure realizarea obiectivelor strategice ale statului sovietic și a economiei planificate: sistemul sovietic de administrare se caracteriza prin fărâmiţarea excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 18 - 60 unităţi. Ca o consfinţire ideologică a „consolidărilor - divizărilor" raioanelor în perioada sovietică a fost teza privind „unitatea politică şi economică a administraţiei în raion, punct nodal de realizate a directivelor partidului şi puterii sovietice". Când avea loc consolidarea raioanelor, rezultatul trebuia să fie „micşorarea cheltuielilor pentru aparatul de stat", în cazul fragmentării – „de a apropia puterea de populaţie" [134, p. 7].

În prezent, numărul total al colectivităților locale de nivelul I, potrivit *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* este de 901 (853 în cele 32 de raioane, 19 în municipiul Chișinău, 3 în municipiul Bălți și 26 în UTA Găgăuzia). Dacă scoatem din ecuație, datorită specificității lor, municipiile Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia și luăm în calcul doar cele 32 de raioane, avem următorul tablou: media de colectivități locale într-un raion este de 26,7, media populației unui raion, în conformitate cu datele recensământului din 2014, este de 65.575 locuitori, numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori care revine la o colectivitate locală - raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori (Anexa 11). Dacă omitem din calcul populația reședințelor de raion, media populației colectivităților locale de nivelul I se diminuează. Spre exemplu, pentru raionul Cahul, dacă vom elimina din totalul populației de 105.324 populația municipiului Cahul – 28.763, vom contabiliza media de 2.069 pentru o colectivitate locală [77, 102]. Reiterăm că majoritatea dintre aceste colectivităţi teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreţine financiar prin taxele şi impozitele locale colectate. În consecinţă, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populaţia, evident, este privată de aceste servicii.

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri *per capita*, e) după nivelul cheltuielilor *per capita* [219, p. 54].

Dezvoltarea socială şi economică a Republica Moldova prezintă o neomogenitate pronunţată fiind una puternic polarizată şi cu persistente dezechilibre teritoriale activitățile fiind concentrate în mare parte în jurul a câteva orașe. Principalul pol de concentraţie regională a populaţiei ocupate în întreprinderile active, a PIB-ului, a producţiei industriale şi de servicii, precum şi a investiţiilor este municipiul Chişinău, care are avantaj comparativ cu celelalte regiuni, fiind specializat în industrie și servicii, pe când restul regiunilor – în agricultură. Sectorul de servicii, de asemenea, este supraconcentrat în Chișinău și are o importanță minoră în restul regiunilor. Putem afirma cu

certitudine că în Republica Moldova există două realități economice paralele: pentru întreaga țară, cu excepția capitalei, economia este una preponderent agrară, în timp ce în Chișinău și, parțial, în Bălţi, aceasta este mai mult axată pe servicii şi industria prelucrătoare [221].

Pe lângă polarizarea socială şi economică corelată cu disparități substanțiale între regiuni, Republica Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care au drept rezultat emigrarea forței de muncă și stagnarea reformelor [236].

Urmare a disparităților teritoriale, una dintre marile provocări de dezvoltare durabilă pentru Republica Moldova, este repartizarea neuniformă a veniturilor pe regiuni: disparitățile curente sunt reminiscențe ale perioadei sovietice, datorită industrializării neuniforme și urbanizării incomplete a țării, care în perioada de tranziție s-au amplificat [221]. Discrepanțele considerabile privind veniturile pe regiuni sunt ilustrate în Tabelul 4.1. Menționăm că disproporțiile centru – periferie reflectate în tabel pentru anii 2013-2015 s-au menținut și în anii următori.

Tabelul 4.1. Produsului Intern Brut Regional pentru anii 2013 - 2015
(în preţuri curente, mii lei)

Regiuni de dezvoltare	PIBR			PIBR pe locuitor		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Nord	18.381.911	20.519.025	21.818.768	18,44	20,66	22,1
Centru	15.964.951	17.973.693	19.933.024	15,05	16,96	18,8
mun. Chişinău	56.038.053	62.869.976	71.535.731	69,83	77,90	88,1
Sud	9.001.710	9.704.175	10.073.743	16,78	18,14	18,9
U.T.A. Găgăuzia	2.834.781	3.064.634	3.210.102	17,52	18,94	19,8
TOTAL PIB	100.510.471	112.049.578	122.562.743	28,25	31,51	34,5

Sursa: Lansarea Produsului Intern Brut Regional în Republica Moldova. http://www.statistica. md/newsview.php?l =ro&idc=30&id=5376&parent=0 (accesat la 19.10.2016); Statistica teritorială, 2017, p. 116. http://www.statistica. md/public/files/publicatii_electronice/Statistica_teritoriala/ Statistica_teritoriala_2017.pdf (accesat la 07.08.2018).

Disparitățile regionale se datorează disfuncționalităților structurale ale sistemului economic și social asupra cărora trebuie să se intervină pentru a reduce inegalitățile dezvoltării teritoriale: atenuarea treptată a disparităților teritoriale constituie o provocare majoră a puterii publice, fiindcă aceste disparități poartă în sine un potențial prezumtiv de instabilitate, ele alimentează polarizarea economică, care poate ușor să se transforme într-o polarizare socială și, în consecință, să amplifice antagonismele sociale care pot avea influențe destabilizatoare asupra sistemului puterii publice. În sensul reliefat de idei este de subliniat că atestăm actualmente multiple constrângeri care nu permit colectivităților locale să elaboreze şi să implementeze proiecte fezabile de dezvoltare, să asigure

servicii publice de gospodărie comunală calitative şi eficiente, să dezvolte infrastructura locală, să mobilizeze resursele necesare dezvoltării. Conform Indicelui deprivării financiare (indicele de deprivare financiară include următorii indicatori: rata veniturilor proprii în total venituri, ponderea cheltuielilor administrative în total venituri proprii și veniturile bugetului local pe persoană), în medie, cele mai dezavantajate raioane din punct de vedere al veniturilor bugetare şi al capacităţii administrative sunt primăriile rurale din raioanele Dubăsari, Călăraşi, Rezina și Leova. Majoritatea localităţilor din aceste raioane sunt foarte sărace, volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor nu depășește 100 USD, ponderea veniturilor proprii în bugetele locale fiind în jur de 10%, iar cheltuielile administrative depășind uneori de 5 ori veniturile proprii generate. Astfel, se constată că aceste localități dispun de o bază fiscală insuficientă, sunt într-o dependenţă majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală și se confruntă cu incapacitate de a gestiona și de a genera venituri în volumul necesar [234].

Există diferențe foarte mari și între raioane: cel mai mare raion ca populaţie (Orhei - 124,8 mii de locuitori) are o populaţie de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 28,2 mii) [265]. După suprafață, cel mai mare raion (Cahul - 1545,28 km^2) este de 5,2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 294,54 km^2) [267, p. 12].

Cele mai puțin dezvoltate raioane din țară, conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici (IDAM), sunt: Rezina, Ocnița, Șoldănești, Nisporeni, Telenești, iar cele mai prospere localități din țară se află în municipiile Chişinău, Bălţi, în UTA Găgăuzia și raionul Anenii Noi. Acestea se caracterizează prin cea mai bună infrastructură locală, cea mai dinamică activitate antreprenorială, servicii de educație și sănătate mai accesibile, situație demografică mai bună. Din punct de vedere al dezvoltării economice cele mai slab dezvoltate se dovedesc a fi raioanele Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. În cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chişinău, raioanele Anenii Noi, Râşcani și Ialoveni care înregistrează cea mai dinamică activitate economică [234] (Anexa 12).

Dacă Republica Moldova ar fi fost mai omogenă din punct de vedere teritorial, astfel încât numărul mediu al populaţiei raioanelor ar fi stabilit la 260-270 mii locuitori (dimensiunea medie a județelor create în rezultatul reformei din 1999), costurile administrative ale autorităților puterii locale de nivelul doi s-ar reduce la jumătate din cele actuale. În cazul unui alt scenariu, dacă Republica Moldova ar fi fost delimitată în 22 raioane a câte 110 mii locuitori în fiecare decât în 32 de raioane de dimensiuni diferite, costurile administrative ale acestei scheme ar fi cu 31% mai puţin decât cheltuielile implicate de situaţia curentă. Menţinerea unei administrări raionale atât de scumpe și care oferă o gamă limitată de servicii publice reprezintă un exemplu de ineficienţă economică în gestionarea finanțelor publice [239, p. 64].

Teritoriul Republicii Moldova [14, p. 10] cuprinde o suprafață comparabilă cu o regiune de dezvoltare din România. De exemplu, suprafața Regiunii de Dezvoltare Nord-Est este de 36.850 km^2 (15,46% din suprafaţa totală a ţării), incluzând 6 judeţe (Bacău, Botoşani, Neamţ, Iaşi, Suceava şi Vaslui) cu populația de 3.734.546 locuitori (17,25% din populaţia României) [295].

Pentru a elucida mai explicit problema fragmentării teritoriale a Republica Moldova este util să comparăm suprafețele raioanelor (Anexa 13) cu cele ale județelor din România. Cel mai mare județ din România,Timiș, este mai mare de cinci ori decât cel mai mare raion – Cahul, cel mai mic județ al României este Ilfov, cu o suprafață de 1.583 km^2, dar cu cea mai mare densitate a populației – 245 locuitori / km^2 (populația județului Ilfov la 01 ianuarie 2016 era de 390.751 locuitori) [268, p. 25] (Anexa 14).

Cu toate că un număr mare de colectivități locale, care cuprind 80% din populaţia Republicii Moldova, pot participa la activităţi transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea în anul 2003 la raioanele de tip sovietic a periclitat grav această formă de cooperare [286]. Și-au pierdut sensul, de asemenea, acordurile încheiate de autorităţile judeţene cu parteneri transfrontalieri, fiecare judeţ fiind fracţionat în 2-5 raioane [69, p.167]. Competitivitatea Republicii Moldova ține foarte mult de modalitatea în care vor fi minimalizate disparităţile teritoriale și de organizarea teritorială eficientă a puterii publice, fapt care va contribui la o mai bună guvernare. Numai astfel se poate asigura Republicii Moldova o perspectivă de a ieși din cercul vicios al trecutului sovietic și de a se încadra în familia statelor europene.

Fragmentarea teritorială excesivă a condiționat şi alte efecte asupra structurii organizaţionale şi a funcţionalității eficiente a autorităţilor administraţiei publice locale. Baza fiscală şi veniturile colectate în cadrul unei colectivități locale sunt insuficiente pentru a menţine aparatul administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. Majoritatea colectivităţilor locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreţine financiar din taxele şi din impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane (Basarabeasca, Şoldăneşti, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hânceşti, Cahul, Orhei) [239, p. 64]. În majoritatea bugetelor administraţiei publice locale, cu excepţia primăriilor mari, cum ar fi Chişinău şi Bălţi, ponderea taxelor locale, veniturilor proprii şi veniturilor defalcate din impozitele generale de stat, este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ţinem cont de Chişinău şi Bălţi şi 70% fără aceste două municipii), situație ce le slăbește din punct de vedere financiar și le diminuează capacitatea de exercitare a responsabilităţilor. Cheltuielile autorităţilor locale au constituit circa 24% din totalul cheltuielilor consolidate ale autorităţilor publice locale în

ultimii ani, iar majoritatea lor țin de educaţie - circa 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba, cu predilecție, de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) şi protecţia socială (10%) [283, p. 46].

Considerăm substanțială precizarea că frecvenţa interacţionării cetăţeanului cu autoritatea publică locală este una redusă. Potrivit datelor sondajului național „Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat" efectuat în perioada 14-25 septembrie 2016, pe parcursul a ultimelor 12 luni doar 25,5 % dintre respondenți au contactat autoritățile publice locale și doar la 70,5% dintre aceștia, problema cu care s-au adresat le-a fost rezolvată [44, p. 4-5, 7] și nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilităţi de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ai localităţii lor. În contextul dat, considerăm că sumele economisite din cheltuielile legate de întreţinerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare pentru finanțarea domeniilor prioritare ca educaţia, medicina sau infrastructura locală.

Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor raioanelor este la o cotă foarte mică. În anul 2014 media ponderii veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor a fost de 0,8%. În majoritatea absolută a bugetelor raioanelor în anul 2014 ponderea veniturilor locale a fost sub un procent, excepție au fost doar trei raioane: Râşcani – 5,78%, Criuleni – 5,77%, Ocniţa – 1,69%. Situația era mai bună în municipiile Chișinău și Bălți, în care ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor municipale fiind de 13,34% și, respectiv, 13,08% [344] (Anexa 15). Cu toate că, în ultimii doi ani situația s-a îmbunătățit, ponderea veniturilor locale continuă a fi una mică. De exemplu, bugetul raionului Orhei (cel mai mare după populație) pentru anul 2016, capitolul venituri constituie suma de 210.990.600 lei, dintre care transferurile din bugetul național alcătuind 177.624.900 lei. Astfel, veniturile proprii constituie 33.365.700 lei, însumând 15,8% din totalul veniturilor [59], În raionul Cahul (cel mai mare după suprafață) ponderea resurselor generale interne în structura veniturilor bugetului raional pe semestrul I al anului 2016 a constituit 11 % (12.529.100 lei), transferurile – 85 % (97.768.300 lei), resursele fondurilor speciale – 1,0 % (1.206.000 lei) şi resursele atrase de instituţii – 3,0% (2.900.400 lei) [233]. Analiza cheltuielilor sub aspectul clasificației economice denotă că ponderea majoră în cheltuielile publice ale bugetelor celor două raioane în anul 2016 revine cheltuielilor de personal: în raionul Orhei – 60,1% [59], iar în raionul Cahul – 79,2% [233].

În general, politica transferurilor de la bugetul național către bugetele locale are un impact negativ asupra eficienţei activității autorităților locale, exceptând localitățile în care datorită situaţiei economice precare şi a bazei impozabile infime, nu ar putea fi asigurată nici satisfacerea necesităților vitale esențiale ale populației fără finanțare din bugetul de stat. Astfel, transferurile

pot să influenţeze într-un mod negativ eficienţa, dar, totodată, și ineficiența activității autorităților publice locale. Relaţia negativă dintre aceste două variabile poate fi explicată prin două tendințe simultane: a) veniturile din transferurile de la bugetul de stat, datorită faptului că practic nu provin din baza impozabilă locală, sunt utilizate ineficient și b) autorităţile publice locale nu sunt motivate să-şi sporească eficienţa, deoarece sunt remunerate anume pentru ineficienţă prin transferurile din bugetul de stat [214, p. 12-13]. În urma implementării modificărilor aduse *Legii nr. 397-XV din 16.10.2003* (republicată în redacție nouă) [202], cel puțin 170 de colectivități locale primesc mai puțini bani, iar numărul primăriilor care nu au șanse de supraviețuire este mult mai mare [349].

Referitor la dependenţa financiară a autorităţilor puterii locale menţionez că problema nu constă neapărat în insuficiența resurselor financiare, ci mai mult în lipsa unui mecanism de gestionare eficientă a finanțelor disponibile. Atribuțiile în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanţa instituţiile bugetare după tipul lor (şcoli, grădinişe, instituţii medicale, dar nu după tipul funcţiei sociale (învăţământ, asistenţă medicală). Formarea bugetului la nivel de instituţie se realizează în baza normativelor de ramură stabilite, autorităţile locale fiind astfel limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale şi de control, neluându-se în calcul faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivităţile locale nu vor dispune de potenţial pentru asimilarea lor.

Generalizând aserțiunile privind resursele financiare ale colectivităților locale menționăm că autoritățile puterii locale trebuie să dispună de resurse proprii suficiente pe care să le gestioneze sub propria răspundere pentru a-și exercita atribuțiile, obținând, în asemenea manieră, o autonomie financiară autentică.

Datorită insuficienței resurselor disponibile majoritatea autorităţilor publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor, în condițiile în care 94% din numărul lor total se află în mediul rural (la 01 ianuarie 2016, în Republica Moldova, potrivit datelor Biroului Național de Statistică, populaţia rurală constituia circa 57,5%) [269]. Imposibilitatea obţinerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale de calitate datorită numărului redus al populaţiei colectivităţilor locale, pune nejustificat în sarcina autorităţilor publice de nivelul al doilea responsabilităţi care ar trebui îndeplinite la nivel local şi măreşte preţul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori şi baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective și fezabile de dezvoltare economică şi socială la nivel local [177]. Aceste fenomene au loc în condiţiile în care infrastructura Republicii Moldova se află într-o stare deplorabilă: potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial, în anul 2012 drumurile din Republica Moldova au fost apreciate drept cele mai rele din lume [479, p. 413]. Cu

toate că pe parcursul ultimilor cinci ani situația s-a ameliorat la capitolul infrastructură, Republica Moldova plasându-se pe locul 88 din cele 137 de state incluse în raport, calitatea drumurilor continuă a fi o problemă [480, p. 329].

Densitatea rețelei de drumuri publice variază între 22 și 40 km per 100 km^2, regiunea de dezvoltare Nord dispunând de o densitate de 34 km per 100 km^2, comparativ cu 31 în regiunea de dezvoltare Centru și 28 km per 100 km^2 în regiunea de dezvoltare Sud [165]. Pentru Republica Moldova, care este o țară agrară, construirea unei rețele de drumuri calitative ar soluționa foarte multe probleme. Potrivit unui raport prezentat de Institutul Internaţional de Cercetare a Politicilor Alimentare din Washington, investiţiile în rețelele de transport şi electricitate în naţiunile în curs de dezvoltare sunt printre cele mai bune metode de combatere a foametei până în 2030, deoarece un sfert din toate alimentele este irosit după recoltare datorită drumurilor necalitative [412].

Starea precară a infrastructurii fizice limitează posibilităţile de dezvoltare a zonelor rurale din Republica Moldova. Gospodăriile din mediul rural sunt cu mult mai puţin dotate cu facilităţi de locuit decât gospodăriile din mediul urban. În afară de electricitate, cu acoperire de 100% în Republica Moldova, gospodăriile rurale, de fapt, duc lipsă acută de apă caldă, încălzire centralizată şi sisteme de canalizare. Asigurarea locuințelor cu gaze din rețea în anul 2017 a fost de 58,3% total pe republică, dintre care mediul urban – 84,9%, iar cel rural – 36,9%. De apeduct din rețea publică beneficiau 68,5% din locuințe, dintre care în mediul urban - 91%, în cel rural - 50,5%; doar 3,6% din locuințele rurale a beneficiat de sistem de canalizare public, media pe republică fiind de 35% (mediu urban – 74,4%). Grup sanitar în interiorul locuinței aveau 16,6% din locuințele rurale, media pe țară fiind de 45%, iar în mediul urban – 80,6%. Comparativ cu anul 2015 atestăm doar o ameliorare nesemnificativă a situației privind dotarea cu comodități a locuințelor din mediul rural [332] (Anexa 16).

Problema incapacității puterii locale de a asigura servicii publice necesare locuitorilor, nu poate fi plasată exclusiv în zona finanțelor publice, deoarece resursele financiare fără potenţial uman şi tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate.

Într-un model teoretic ideal de funcționarea a puterii locale, colectivitatea locală deleagă reprezentanţii săi pentru a exercita puterea şi realizează controlul asupra activităţii lor. În practica politică a Republica Moldova populația locală este slab conectată la procesele de administrare a afacerilor publice locale, fiindu-i atribuit de clasa politică autohtonă mai mult rolul de electorat. Nivelul scăzut al activismului social al populației locale şi dezvoltarea slabă a sectorului asociativ la nivel local frânează procesul de includere activă a păturilor largi ale populaţiei în activităţile de autoadministrare, contribuie la menţinerea deficitului de funcţionari publici la nivel local. Nivelul de trai al populaţiei şi politica socială a statului sunt de asemenea natură încât nu stimulează

participarea politică participativă, caracteristică societăţilor democratice. Evoluţia puterii locale în statele democratice contemporane este o dovadă a faptului că numai încrederea locuitorilor în eficienţa participării lor la viaţa publică locală, convingerea că autorităţile locale acţionează pentru realizarea interesului comun şi sunt responsabile în faţa populaţiei, pot contribui la activizarea comunităţilor locale.

În pofida axiomei că în colectivitățile locale mici gradul de implicare a cetățenilor la viața publică este mai înalt, în Republica Moldova atestăm altă situație – neparticiparea și dezinteresul populației față de afacerile publice locale și față de activitatea autorităților publice locale pe care le aleg și care o reprezintă. Participarea publică este influenţată de mulţi factori, care depind atât de autorităţile puterii locale, cât şi de locuitori sau grupurile de interese, dar şi de mediul politic, economic, social şi spiritual din societate. În același timp notăm că una din principalele probleme ale participării publice în statele postsovietice ține de insuficienţa culturii politice participative, în acest aspect, una din întrebările esenţiale privind participarea publică poate fi formulată în maniera următoare: cine ar trebui implicat în procesele de creare de politici publice şi cine este implicat *de facto* în aceste procese? Numeroasele studii existente la acest capitol arată că există mari diferenţe între grupurile sociale în ceea ce priveşte probabilitatea ca ele să participe şi participarea lor reală la nivel local [103, p. 145].

Aceasta fiind starea de lucruri, nu este deloc întâmplător faptul că în cadrul sondajului BOP din octombrie 2016, 56% din respondenți regretau destrămarea URSS, iar la întrebarea „Ați dori sau nu reconstituirea URSS și a sistemului socialist?”, 47,5% din respondenți au răspuns afirmativ [30]. În condițiile în care aproape jumătate din populație își dorește reconstruirea unui sistem dispărut și pentru reconstruirea căruia nu există premise obiective, pune mari semne de întrebare cu privire la edificarea unui sistem de organizare a puterii locale, care să se bazeze pe activismul social al populației locale, mai ales, în condițiile în care 89,7% din respondenții sondajului BOP din aprilie 2016 considerau că Republica Moldova nu este guvernată de voinţa poporului [27], aceste cifre regăsindu-se și în sondajele următoare. În acest context, mai menționăm și faptul că în Republica Moldova peste 70% din populația în vârstă de 55 ani și mai mult nu are oportunități de a participa în viața economică și socială și, respectiv, nu valorifică oportunitatea pentru îmbătrânire activă și sănătoasă; doar una din zece persoane în vârstă se implică în viața socială [42]. Urmare a celor elucidate, considerăm că în procesul de elaborare a politicilor publice locale cercetătorii, dar și decidenții politici, trebuie să răspundă, cu predilecție, la o întrebare fundamentală: este pregătită și își dorește populația Republica Moldova asumarea responsabilităților pentru autoadministrarea treburilor publice în sensul prevăzut de *Carta europeană a autonomiei locale*?

În opinia noastră, există mai multe explicaţii ale fenomenului neimplicării cetăţenilor în

rezolvarea problemelor locale şi în procesul decizional local. În urma cercetărilor efectuate am identificat următoarele cauze ale neparticipării populaţiei la procesul de administrare a treburilor publice la nivel local:

- relaţiile dintre populație și autoritățile puterii locale sunt, în cea mai mare măsură, deteriorate. Populaţia nu are încredere în puterea locală, iar autorităţile locale tratează populația, în cel mai bun caz, ca electorat, iar în cel mai rău, ca pe un contingent generator de probleme şi incomodităţi;

- autoritățile puterii locale nu dispun de suficiente resurse şi mijloace pentru a oferi locuitorilor servicii publice de calitate;

- pauperizarea generalizată, șomajul, migrația, depopularea, îmbătrânirea au avut drept efect diminuarea drastică a prezenţei populaţiei active în viața publică locală, mai ales în mediul rural;

- populația locală practic nu este informată suficient referitor la modalităţile şi posibilităţile de participare în procesul decizional local, oamenii nu au certitudinea că pot schimba lucrurile, adică nu pun mari speranţe pe faptul că ei ar putea influenţa deciziile adoptate de autorități;

- gradul de încredere al populației în autoritățile puterii locale, chiar dacă se menține constant pe poziții superioare, potrivit sondajelor sociologice BOP realizate din noiembrie 2003 până în noiembrie 2017, este în scădere (Anexa 17)

Notăm că nivelul mai scăzut al participării populaţiei la alegerile locale, comparativ cu cele parlamentare, poate fi considerat un indicator sigur al importanţei acordate de locuitori scrutinelor respective: rata participării la alegeri reprezintă o dovadă elocventă a atitudinii cetăţeanului faţă de cele două niveluri ale puterii publice: statală şi locală. În Republica Moldova, după cum se vede din datele privind activismul electoral prezentate în Anexa 18, prezenţa la urne este mai mare la alegerile parlamentare: rata medie de participare la alegerile parlamentare este de 64,5 %, iar la cele locale este de 58,6 %, situație care confirmă gradul înalt al neîncrederii populaţiei faţă de puterea locală, deși rata de încredere față de „primărie”, potrivit sondajelor, rămâne la cote înalte.

În sondajele BOP realizate în perioada 2002-2011 a fost măsurată percepţia populaţiei privind influenţa pe care o are asupra procesului decizional local și, după cum se poate lesne de observat din datele prezentate în Tabelul 4.2, un procent relativ mic al respondenților a exprimat convingerea că pot influenţa hotărârile importante care sunt luate la nivelul localităţii lor. Potrivit datelor sondajului BOP care au fost prezentate în mai 2011, la întrebarea „Cum apreciaţi activitatea administraţiei publice din localitatea dvs. în ultimii 4 ani?”, numai 4% din respondenți au acordat calificativul „foarte bine”, „bine” - 29%, „nici bine, nici rău” - 41%, „rău” - 15% sau „foarte rău” - 6%, iar 5% nu au răspuns la întrebare [29].

Tabelul 4.2 Percepţia populaţiei privind influenţarea procesului decizional local (în %)

2002	aprilie	9	2005	decembrie	16	2009	martie	19
	noiembrie	13	2006	noiembrie	23		noiembrie	27
2003	Mai	11	2007	mai	23	2010	mai	28
	noiembrie	17		noiembrie	18		noiembrie	16
2004	mai	9	2008	aprilie	15	2011	mai	23
	noiembrie	25		octombrie	16			

Sursa: http://ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156 (accesat la 24.10.2016).

Un număr limitat de respondenți ai sondajelor BOP realizate în perioada 2002-2017, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa 19, găsesc drept soluție pentru a îmbunătăţi situaţia social-economică din ţară extinderea drepturilor administraţiei locale. Deducem că populația nu face conexiunea între nivelul de trai și calitatea serviciilor publice oferite de către autoritățile puterii locale și deci, nu percepe aceste autorități ca pe un factor care ar contribui la ameliorarea calității vieții lor. Gradul de satisfacție al populației față de curăţenia şi îngrijirea localităţii lor, potrivit sondajelor BOP (2003-2016), nu este unul înalt. După cum se vede din datele conținute în Anexa 20, sunt mulțumiți de curăţenia şi îngrijirea localităţii doar o treime din populație.

Potrivit rezultatelor sondajului realizat de către Asociația Sociologilor și Demografilor din Republica Moldova în aprilie 2015, majoritatea dintre cei intervievaţi au declarat că practic nu cunosc mecanismele de activitate a administrației publice locale [112]. Lipsa cunoștințelor ce țin de modalitățile și mecanismele de activitate a autorităților puterii locale, lipsa unui control cetăţenesc asupra activităţii lor creează condiţii favorabile pentru apariţia fenomenelor negative, precum irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupţie, fenomenul nepotismului. În opinia noastră, datele prezentate supra reprezintă o dovadă elocventă a faptului că încrederea populației în autoritățile publice locale este în permanentă scădere și că populația pune la îndoială capacitățile și posibilitățile autorităților puterii locale de a le soluționa problemele și a le oferi servicii acceptabile. Miza implicării în procesul decizional local, care nu produce efecte imediate şi sesizabile este una nesemnificativă pentru locuitori și se manifestă prin participarea pasivă a populaţiei locale în procesul electoral şi în cel decizional local.

Cu toate că au fost elaborate mai multe acte normative în domeniu, lipsa de transparenţă a procesului decizional predomină încă la nivelul administraţiei publice locale. Autorităţile puterii locale nu sunt suficient pregătite și nici interesate să aplice actele normative privind transparența. Totodată, cetăţenii nu dețin încă experienţa de a „lupta” cu autorităţile publice de toate nivelurile. Ideea necesităţii fireşti a contribuabilului de a fi informat de autorităţile publice asupra modului cum sunt gestionați banii publici nu este încă unanim acceptată în societate. Eliminarea efectelor secretomaniei în materie de decizii care privesc viaţa colectivităţilor locale şi, mai ales, a modului

în care sunt folosiţi banii publici ar trebui să fie o preocupare majoră a populaţiei locale [84].

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită mecanismului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-a ales. Alegerile în consiliile locale și raionale pe liste de partid au adus la crearea unor „parteneriate de interese" dintre elitele politice locale și afaceriștii locali, care sunt atât de bine integrate, încât a devenit foarte dificil de a face diferența între aceste grupuri: în autoritățile decizionale locale, de multe ori, prevalează și sunt promovate interesele partidului și/sau de grup. La nivelul local a avut loc fuziunea între reprezentanții puterii locale, oamenii de afaceri locali și funcționarii din organele desconcentrate ale puterii statale. Aceste grupări au acaparat patrimoniul local și raional, instaurând relații de clan. De facto, în cadrul alegerilor locale are loc inversiunea resurselor dobândite în mod fraudulos de către elitele locale din banii destinați pentru diferite proiecte de dezvoltare locală în putere publică reală. Schema alegerilor locale pe liste de partid poate funcționa, mai degrabă, în municipii și localitățile urbane mari, doar la acest nivel s-ar putea contura o arenă reană pentru luptele politice.

Anume din aceste considerente reforma organizării teritoriale a puterii publice trebuie să fie realizată concomitent cu reformarea mecanismului electoral local, care ar avea ca efect scoaterea de sub incidența forțelor politice constituirea autorităților publice locale de ambele niveluri. În acest sens, propunem să fie menținută procedura de alegere a primarului, dar alegerea consilierilor locali ar trebui schimbată. Sistemul de alegere a consilierilor pe liste de partide îi face responsabili față de partid și în special, față de liderul local al partidului. Alegerile în consiliul local ar trebui fi desfășurate prin scrutin uninominal, fiecare candidat prezentând propria strategie de dezvoltare a colectivității locale. Astfel, fiecare sat din comună, cu respectarea principiului proporționalității va avea reprezentanții săi în consiliul local. Pentru alegerile în autoritățile decizionale de nivelul doi sistemul mixt ar fi o variantă de compromis.

Unul din factorii care limitează substanțial implicarea cetăţenilor în viaţa publică locală este pauperizarea [78]. Conform datelor Băncii Mondiale, în Republica Moldova Produsul Intern Brut pe cap de locuitor în 2016 a fost de 1.900,2 dolari SUA, fiind de 7 ori mai mic decât în Ungaria, de 5 ori mai mic decât în România şi în Bulgaria. Comparativ cu statele postsovietice, în Republica Moldova PIB pe cap de locuitor practic este de 7 ori mai mic decât în statele baltice, de 2 ori mai mic decât în Georgia, de 4 ori mai mic decât în Kazahstan, de 3 ori mai mic decât în Belarus și de 6 ori mai mic decât în Rusia [420].

Un factor esenţial care determină nivelul de bunăstare al populaţiei este mediul de reşedinţă.

În Republica Moldova continuă să existe diferenţe esenţiale între nivelul sărăciei din zonele urbane şi rurale: aproape 84% din săraci provin din mediul rural. Discrepanţa dintre nivelurile de trai de la sate şi oraşe este în creştere: dacă în oraşele mari rata sărăciei absolute a scăzut între anii 2008 - 2013 de mai bine de două ori (de la 10,9% la 4,6%), atunci în sate aceasta s-a redus mai lent (de la 34,6% la 18,8%). Totodată, cifrele demonstrează că dacă în 2006 75,7% din populaţia săracă locuia la sate, în 2013 această pondere a fost de 84% [319]. În anul 2014 rata sărăciei absolute în sate a constituit 16,4%, în timp ce în orașele mari – 2,2%, iar în orașele mici – 8,4% [289].

În pofida faptului că mai mult de jumătate din populaţia Republica Moldova locuieşte în mediul rural, rata ocupării forţei de muncă în acest spaţiu este de numai 36% (în anul 2000 această rată a constituit 59%). În aceeaşi perioadă, rata ocupării în mediul urban a scăzut de la 49% în 2000 la 44% în anul 2011, indicând faptul că mai uşor s-a putut găsi un loc de muncă în mediul urban decât în mediul rural. Ratele scăzute de ocupare în zonele rurale se explică prin salariile mici în sectorul agricol comparativ cu cele din alte sectoare ale economiei [336]. În Republica Moldova salariile din agricultură constituiau în 2014 doar 62% din salariul mediu lunar pe economie [353]. Ponderea veniturilor salariale medii lunare ale unei personae din mediul rural, în primul trimestru al anului 2018 a constituit 28,8% (în anul 2017 a fost de 29,9%) [332].

Nivelul de bunăstare depinde de ocupaţiile desfăşurate în cadrul gospodăriilor casnice. Cele mai sărace sunt familiile lucrătorilor care se întreţin din activităţi individuale agricole şi ale celor angajaţi în sectorul agricol. Rata sărăciei absolute la aceste categorii de gospodării este de 33,6% şi respectiv 32,4% [290, p. 42].

Diminuarea, într-o oarecare măsură, a sărăciei în mediul rural se datorează transferurilor de mijloace băneşti de peste hotare. Conform datelor BNS privind veniturile şi cheltuielile populaţiei în trimestrul II al anului 2016, publicate la 13.09.2016, populația Republica Moldova cheltuiește mai mult decât câştigă. Situaţia dată este explicabilă, dacă analizăm fluxul de mijloace financiare care vin în Republica Moldova: dinamica transferurilor de mijloace băneşti, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa 21, este în creştere continuă. Deducem că transferurile băneşti din afara ţării rămân a fi o sursă importantă pentru bugetul gospodăriilor, în medie, acestea reprezintă 18,1% din totalul veniturilor, în trimestrul II al anului 2016 contribuţia lor a fost cu 1,8 puncte procentuale mai mare faţă de aceeaşi perioadă a anului precedent [354].

Populaţia rurală, în comparaţie cu cea urbană, este dependentă într-o proporţie mai mare de transferurile din afara ţării, ponderea acestora în venituri fiind de 23,4% faţă de 13,0% în cazul populaţiei din mediul urban [354]. Potrivit destinaţiei remitenţelor, majoritatea emigranţilor provin din zonele rurale ale Republica Moldova.

În Republica Moldova există discrepanţe semnificative între zonele ţării în ceea ce priveşte

nivelul sărăciei. Potrivit datelor disponibile, la nivelul anului 2013 cea mai săracă era zona de Sud, după care urma zona Centru. Sărăcia în Sud era cu 1.9 puncte procentuale mai mare decât în Centru, cu 6 puncte procentuale decât în Nord şi de 8 ori mai mare decât în municipiul Chişinău [319]. Este important de menţionat că în toate cele trei zone (Nord, Centru și Sud) nivelul sărăciei întrecea media ratei sărăciei pe ţară, care erae diminuată de municipiul Chişinău, în care nivelul sărăciei era de șapte ori mai mic decât media pe ţară şi constituia 2.5% [290].

Nu este deloc întâmplător că problemele existenţiale pentru cetăţenii care trăiesc la limita supraveţuirii prevalează asupra multor alte aspecte ale vieţii sociale. Potrivit datelor sondajului BOP, realizat în octombrie 2016, 48% din respondenți continuau să fie îngrijorați cel mai mult de sărăcie [30]. Doar în jumătate de an, la sondajul BOP din aprilie 2017, numărul lor a crescut până la 69% [28].

Este evident, fenomenele elucidate supra au un impact negativ asupra procesului implicării populației locale în procesul decizional local [75]. Exprimăm deplina convingerea că dezvoltarea armonioasă a societăţii contemporane practic este imposibilă fără modernizarea şi perfecţionarea permanentă a democraţiei, iar societatea democratică autentică nu este posibilă fără dezvoltarea social-economică ascendentă. Considerăm, în sensul reliefat de supoziții, că afirmarea democraţiei la nivel local în Republica Moldova depinde, într-o mare măsură, de promovarea și de garantarea drepturilor economice și sociale ale populaţiei. Fără crearea unor condiţii decente de dezvoltare socială, în special în mediul rural, soarta democraţiei moldave este una incertă, dat fiind că poporul pauperizat poate fi relativ uşor manipulat şi redirecţionat de la cursul anevoios spre democraţie [78, p. 166-167]. Sărăcia sordidă subminează puterea de orice natură ar fi aceasta, cauzând mereu instabilităţi şi făcând democraţia aproape imposibilă [34, p. 102].

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii locale ține de situația demografică existentă. În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice care își lasă amprenta asupra mai multor domenii, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânirea și pauperizarea populației. În conexiune foarte strânsă cu aceste procese se află și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențiali: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârsta mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socioeconomică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă (Anexa 22) și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârsta adultă [243, p. 64]. În anii următori, potrivit unor estimări, situația demografică va fi influențată și de reducerea numărului nașterilor din cauza că în vârsta activă de reproducere va intra generația

puțin numeroasă născută în anii ’90, în timp ce generația numeroasă născută la sfârșitul anilor ’50 și începutul anilor ’60 va intra în vârsta de pensionare [125]. Astfel, după cum notează O. Gagauz, viitorul demografic al Republicii Moldova este unul foarte nefavorabil și provoacă îngrijorare, iar cauza majoră este scăderea natalității și emigrația masivă. O populație care se află în procesul de scădere naturală și într-o îmbătrânire demografica accelerată nu poate găsi resurse interne de redresare și stabilizare a situației [126, p. 9].

Potrivit datelor BNS, la 01 ianuarie 2017 populația Republicii Moldova număra 3.550.900 locuitori [270], iar potrivit datelor Agenției Servicii Publice chiar 3.970.729 locuitori (Anexa 23); recensământul din anul 2014 a fixat numărul total al populației Republicii Moldova la 2.998.235 persoane, dintre care circa 209.000 erau plecați peste hotare [266]. Rezultă că numărul persoanelor aflate permanent în țară este de 2.789.235 persoane. Comparând aceste date, este evident faptul că populația Republicii Moldova este supraestimată, acest lucru, potrivit estimărilor O. Gagauz și I. Pahomi, se întâmplă din cauza că în populația stabilă sunt incluși și emigranți de muncă, fiind lipsă în țară mai mult de un an, pe când, conform standardelor internaționale, indicatorii demografici și socio-economici, urmează să fie calculați în raport cu populația prezentă. Drept consecință a discordanțelor, unii indicatori care se calculează în raport cu numărul populației sunt distorsionați substanțial. Un exemplu elocvent, în acest sens, este indicatorul ponderii populației în vârsta aptă de muncă, care este destul de înalt pentru multe raioane, în pofida faptului că în urma migrației de muncă o parte semnificativă a acestui contingent s-a stabilit cu traiul permanent peste hotare [127].

Un instrument de monitorizare a situației socioeconomice și demografice în profil teritorial îl prezintă *Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică*. Astfel, IITSD atestă existența unui decalaj semnificativ în dezvoltarea socioeconomică și demografică în profil teritorial (un IITSD relativ înalt pentru municipiul Chişinău și un decalaj pronunţat între raioane), aceasta fiind una din problemele importante a securității demografice. Punctajul acumulat, conform IITSD, depinde de apropierea/distanțarea raioanelor de municipiile Chișinău și Bălți sau de un pol socioeconomic de dezvoltare al zonei respective (de exemplu Cahul, Soroca) [127] (Anexa 24).

Grupate după numărul populaţiei recenzate în cadrul recensământului din 2014, 7 raioane au înregistrat sub 50.000 de locuitori, însumând 9,0% din populaţia ţării, 21 raioane aveau o populaţie cuprinsă între 50 și 100 mii locuitori, concentrând 51,1% şi doar 4 raioane şi UTA Găgăuzia au depăşit pragul de 100.000 locuitori, reprezentând 19,4% din populație. Din totalul de 2.913.000 persoane, peste 20,5 % se regăsesc în municipiile Chişinău şi Bălţi, respectiv, 493.000 şi 105.000 persoane [235]. În același timp, potrivit datelor pentru 2016, populația raioanelor Basarabeasca și Dubăsari constituia mai puțin de un procent din populația Republica Moldova. O populație între 1 și 2% aveau 12 raioane, iar 14 raioane – o populație cuprinsă între 2 și 3% din totalul populației.

Doar raioanele Cahul (3,51%), Hâncești (3,38%), Orhei (3,52%), Ungheni (3,30%) și UTA Găgăuzia (4,56%) aveau o populație ce constituia peste 3% din populația țării [269] (Anexa 25).

Pentru a cunoaște, a înțelege și a explica mai bine situația existentă actualmente în Republica Moldova, este util de a o compara cu realitățile din statele vecine. Considerăm că ar fi relevantă, în acest sens, prezentarea unor date referitor la populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est din România, regiuni limitrofe cu Republica Moldova, exercițiu la care am apelat mai sus,iar aici vom veni cu noi date, pentru completarea obiectului supus cercetării. Regiunea Nord-Est are o populație de 3.922.407, regiunea Sud-Est include 2.871.862 locuitori, fiind ușor de a determina că numărul populației unei regiuni de dezvoltare din România practic este comparabil cu populația Republica Moldova (Anexa 26). Pentru comparație, la începutul anului 2016, populația regiunilor de dezvoltare ale Republicii Moldova a fost următoarea: Municipiul Chișinău – 814.147, Regiunea de dezvoltare Nord – 987.475, Regiunea de dezvoltare Centru – 1.057.096, Regiunea de dezvoltare Sud – 532.462, UTA Găgăuzia 161.876 locuitori [333, p. 21].

Unul din fenomenele care îşi lasă amprenta asupra afirmării democraţiei locale şi, implicit, asupra participării publice este depopularea. Conform unor calcule, populația Republica Moldova scade cu 106 oameni în fiecare zi, fiind țara cu cea mai mare rată de scădere a populației din lume [33]. Datele recensământului din 2014 atestă că în Republica Moldova erau 1.236.575 locuințe, dintre care 61% erau amplasate în mediul rural, iar 39% în mediul urban. Din totalul de locuințe, 82,6% sunt ocupate, iar 17,4% rămân neocupate. Gradul de ocupare a locuințelor diferă sub aspect teritorial, astfel încât în 17 raioane ponderea locuințelor ocupate este mai mică decât media pe țară [292]. În profil teritorial, cea mai mare pondere a locuințelor neocupate s-a înregistrat în regiunea de dezvoltare Nord, în deosebi în raioanele Dondușeni și Soroca, unde ponderea este de peste 25%, pe când ce cea mai mică rată a locuințelor neocupate a fost înregistrată în raioanele Telenești și Strășeni din regiunea de dezvoltare Centru și în raioanele Cahul, Căușeni și Leova din regiunea de dezvoltare Sud, unde aceasta este sub 14 la sută. Depopularea a luat amploare, în special, în mediul rural, existând câteva zeci de sate cu o populaţie mai puțin de 40 de locuitori, recensământul din 2014 atestă lipsa de locuitori în 8 localități din 7 raioane [235]. Emblematic este că fiecare al cincilea cetăţean al Republicii Moldova lucrează în străinătate, fiecare al patrulea emigrant provine din mediul rural [77, p. 120].

Impactul depopulării rurale s-a reflectat și în rezultatele alegerilor locale generale din anul 2015. De exemplu, în comuna Otac din raionul Rezina primarul a fost ales cu voturile a 174 de locuitori, din cele 329 de voturi valabil exprimate. În comuna Cogâlniceni din același raion, pentru a câștiga alegerile au fost suficiente doar 167 de voturi (din 320). În Marianca de Jos, raionul Ștefan Vodă câștigătorul a acumulat 151 de voturi (din 299), în comuna Alava din același raion,

funcția de primar a fost obținută cu 132 de voturi (din 251). În comuna Iujnoe, raionul Cahul, primarul a fost ales cu 182 de voturi (din 327), iar în Lopățica, același raion, cu 148 de voturi (din 288). Și în comuna Salcia din raionul Taraclia, primarul a fost ales din primul tur doar cu 81 de voturi (din 151 voturi valabil exprimate) [4] (Anexa 27).

O consecință a depopulării este dezurbanizarea şi ruralizarea localităţilor urbane. Ponderea populaţiei urbane s-a redus în 2004 comparativ cu 1989 aproape cu 40 %. În perioada 1992-2007, populaţia oraşelor Orhei şi Soroca s-a redus cu o treime, a oraşelor Ungheni şi Cahul - cu un sfert, iar a oraşului Bălţi - cu 20 % [296]. Potrivit datelor BNS, în anul 2017, mai mult de jumătate din populaţia ţării o constituiau locuitorii mediului rural - 2.034.100 persoane sau 57,3%; în mediul urban locuiau 1.516.800 persoane sau 42,7% [237].

Este important de notat că în Republica Moldova fenomenul dezurbanizării a avut loc în paralel cu ridicarea la statutul de oraș a fostelor „așezări de tip orășenesc" din perioada sovietică. Astfel, dacă în anul 1988, în RSS Moldovenească au fost înregistrate 21 de orașe și 49 de „așezări de tip orășenesc" [307, p. 5], în 2017 erau 61 de orașe [14, p. 13]. Precizăm că la 01 ianuarie 2016 suma locuitorilor localităților urbane de rangul 3 (44 de orașe) constituia 429.400 locuitori, media era de 9.760 [299]. Mai menționăm că media populației din centrele raionale în anul 2015, potrivit calculelor noastre, era de 14.700 locuitori.

Având în vedere că agricultura contemporană deja nu are nevoie de multă forță de muncă, iar tendințele globale atestă reducerea numărului de lucrători din sectorul agricol (ocuparea forței de muncă în Europa și America de Nord nu este mai mare de 4%), Republica Moldova ar trebui să se adapteze la aceste realități, în special prin apropierea centrelor economice ocupaționale de locul actual de reședință al locuitorilor satelor. Această abordare poate să facă posibilă rezolvarea mai multor probleme: a) dezvoltarea orașelor și orășelelor, actualmente aflate în declin, asigurarea vitalității lor; b) dezvoltarea rețelelor inginerești și a infrastructurii rurale din cadrul comunităților; c) îmbunătățirea managementului financiar, în special vizând optimizarea impozitului pe venitul persoanelor fizice; d) îmbunătățirea serviciilor sociale; e) delimitarea hotarelor orașelor de zonele limitrofe, îmbunătățind coerența planului general de dezvoltare ale orașului și a zonelor extraurbane [524, p. 347].

Asupra dezvoltării democrației locale a influențat direct amplificarea fenomenului migrației. Numărul de persoane plecate pe motiv de muncă sau se află în căutarea lucrului în străinătate a crescut în anii 2000-2013 de 1,5 ori în zonele urbane şi de 3 ori în zonele rurale [77, p. 122]. În august 2016, potrivit MAEIE, peste hotarele Republica Moldova erau plecați oficial 805.509 cetățeni în 45 de ţări [50], iar potrivit estimărilor cercetătorilor Gh. Paladi și Iu. Dondiuc în afara hotarelor Republicii Moldova se află aproximativ 840.000 cetățeni, din care o proporție însemnată

prezintă femeile de vârstă reproductivă [242, p. 16]. În același context, cea mai mare creştere a migrării se observă în rândul persoanelor de vârstă mijlocie (45-54 ani) şi celor tineri (25-34 ani), cu studii superioare [334, p. 90-91].

Este cert faptul că decalajele existente dintre nivelul de dezvoltare al ţărilor din regiune şi Republica Moldova vor stimula și în continuare exodul forţei de muncă peste hotarele ţării, char dacă autoritățile de diferit nivel și de diferită coloratură politică promit dacă nu stoparea, cel puțin controlul acestui fenomen.

Asupra participării populației în viața publică locală și-a lăsat amprenta, incontestabil, și fenomenul îmbătrânirii populației. Astfel, la începutul anului 2016 în Republica Moldova locuiau 592.600 persoane în vârstă de 60 ani şi peste, alcătuind 16,7% din numărul total al populației stabile (Anexa 28). Circa 60% din numărul total al vârstnicilor sunt femei, iar 58% locuiesc în mediul rural. În categoria dată fiecare a treia persoană este în vârsta cuprinsă între 60 și 64 ani, iar 13,3% sunt persoanele care au depășit vârsta de 80 ani [351].

În prezent, ponderea persoanelor tinere este practic egală cu ponderea persoanelor de vârste înaintate. Din punct de vedere numeric, efectivele persoanelor vârstnice au sporit de 2,3 ori: de la 222.500 de persoane în anul 1959 la 507.400 de persoane în anul 2014 [243, p. 60]. Nivelul de trai al pensionarilor se află sub nivelul mediu de trai al populaţiei, iar cuantumul pensiei pentru limită de vârstă nu permite satisfacerea necesităţilor minime ale persoanei vârstnice, constituind 83% din minimumul de existenţă a pensionarului. O parte considerabilă a vârstnicilor nu dispun de resurse financiare suficiente pentru o viaţă decentă, fapt care compromite calitatea vieţii acestei categorii, iar creşterea progresivă şi necontrolată a costurilor întreţinerii locuinţei, a serviciilor şi produselor alimentare de bază, contribuie la sporirea gradului de incidenţă a sărăciei în rândul vârstnicilor, ei fiind expuși suplimentar unor riscuri specifice bătrâneţii [300]. Conform datelor *Global Age Watch Index* pentru anul 2015, indicatorii principali (asigurarea materială, starea de sănătate, educația și ocuparea, condițiile de viață) plasează Republica Moldova pe unul dintre ultimele locuri în ratingul țărilor europene (77), fiind în urma Bielorusiei (64), Rusiei (65) și Ucrainei (73) [422].

În condițiile în care Republica Moldova se confruntă cu problemele demografice menționate supra este evident faptul că organizarea teritorială actuală a puterii publice se dovedește a fi una depășită de timp și nu corespunde noilor realități politice, sociale și demografice. Colectivitățile locale de ambele niveluri, cu un număr relativ mic de locuitori, care este în descreștere, afectați de fenomenul migrației și de cel al îmbătrânirii populației se vor pomeni în imposibilitatea de a genera venituri pentru asigurarea necesităților vitale ale populației acestor colectivități și nu vor putea să suporte cheltuielile privind funcționarea eficientă a autorităților puterii locale. Îmbătrânirea populației are ca efect majorarea ponderii locuitorilor cu potențial redus de participare în viața

publică. Dificultățile financiare, nivelul scăzut al educației, starea de sănătate precară, posibilitățile reduse în localități, în special în mediul rural, prin lipsa centrelor comunitare, sunt principalele bariere în dezvoltarea voluntariatului și participării politice printre vârstnici [42]. Aceste efecte negative ale evoluțiilor demografice pot fi soluționate și prin consolidarea colectivităților locale, care va avea drept efect diminuarea cheltuielilor administrative, sumele respective urmând să fie alocate pentru soluționarea altor probleme vitale.

Așadar, tendințele și fenomenele demografice care se produc în Republica Moldova necesită o abordare principial nouă a organizării teritoriale a puterii publice, populația colectivităților locale aflată într-o permanentă scădere, nu este în măsură să producă suficiente mijloace pentru a finanța și asigura activitatea autorităților publice locale, iar ultimele, neavând suficiente mijloace datorită bazei impozabile restrânse, nu pot oferi servicii publice de calitate.

4.3. Concluzii la capitolul 4

1. Realizarea obiectivelor dezvoltării economice și democratice a Republicii Moldova este imposibilă fără edificarea unui sistem judicios și eficient de organizare teritorială a puterii locale.

2. Sistemul fragmentat al organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova s-a constituit sub influența exigențelor sistemului centralizat de realizare a puterii publice.

3. Există decalaje mari în dezvoltarea socio-economică a colectivităților locale de ambele niveluri, diferă foarte mult și veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor. Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, capacitățile de a atrage și concentra resurse financiare sunt insuficiente. Majoritatea colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori, să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională și transfrontalieră. Sistemul actual practic nu permite realizarea oportunităților de dezvoltare economică, socială și spirituală locală, fiind ineficient în gestionarea resurselor umane, materiale și financiare.

4. Tentativele de reformare a organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova timp de trei decenii de independenţă sunt influenţate de următorii factori perturbatori:

a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice şi geopolitice,

b) aprecierile foarte contradictorii ale experienţei istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice,

c) probleme legate de rolul şi poziţia minorităţile naţionale în noile realităţi,

d) tendinţele separatiste din Sudul şi Estul republicii,

e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

5. În procesul de reformare a sistemului puterii publice au fost extinse responsabilitățile

autorităților puterii locale, dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest considerent, autoritățile puterii locale nu sunt în măsură să realizeze funcțiile descentralizate în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

6. Menținerea actualului sistem de organizare teritorială a puterii publice locale se dovedește a fi falimentar pentru dezvoltarea democratică și social-economică a Republicii Moldova. Este contraproductiv de a menține colectivitățile teritoriale locale actuale de ambele niveluri, deoarece prin veniturile de care dispun și capacitatea administrativă redusă nu au capacitatea de a satisface interesul general al populației locale.

7. Afirmarea și consolidarea democrației locale în Republica Moldova este condiționată de participarea activă a populaţiei în procesul decizional local şi în rezolvarea problemelor vitale ale colectivităţii locale. Organizarea teritorială optimă a puterii publice locale, corespunzătoare rigorilor democratice ar asigura condiţiile necesare pentru accesul şi participarea populaţiei în administrarea treburilor publice, participarea publică fiind un instrument foarte important în activităţile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional, întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

8. Din anul 1991, când au fost făcute primele eforturi de instituire a autoadministrării locale şi până în prezent nu a fost identificată o soluţie fezabilă privind organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale.

9. Implementarea prevederilor *Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană* necesită, obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii locale, descentralizarea și susținerea dezvoltării regionale și locale.

5. OPȚIUNI PRIVIND REFORMAREA SISTEMULUI ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE

Pornind de la premisa că Republica Moldova este, sub aspect teritorial, un stat fragmentat, am analizat eventualele opțiuni pentru atenuarea consecințelor acestei situații, fiind identificate trei soluții posibile: consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, aprofundarea cooperării intercomunale și intensificarea cooperării transfrontaliere.

Pentru realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale este necesar de a fundamenta teoretic principiile, obiectivele și condițiile procesului de implementare a reformei. Nu mai puțin important este anticiparea, având în vedere particularitățile naționale de dezvoltare a democrației locale, a potențialelor obstacole în calea realizării cu rezultate favorabile a reformei.

5.1. Soluții privind organizarea teritorială optimă a puterii locale

Înainte de a răspunde la întrebarea dacă este Republica Moldova un stat fragmentat teritorial și a stabili care sunt criteriile definitorii ale unui stat fragmentat, este necesar de a supune analizei dacă această situație se atestă și în alte state europene.

Către începutul anilor ’70 ai secolului XX a avut loc un proces de consolidare teritorială de-a lungul întregii Europe Centrale şi de Est. Într-o mare măsură această schimbare a fost inspirată de argumentele teoretice ale reformei şi de credinţa foarte puternică şi larg răspândită din partea liderilor comunişti în efectele economiei de scară. Comunele poloneze au fost comasate în anul 1973, iar numărul lor a fost redus de la peste 4.000 până la circa 2.400. În Ungaria, numărul municipiilor a fost redus de la 3.021 în anul 1962 la 1.364 în anul 1988. În Cehoslovacia, numărul municipiilor a fost, de asemenea, redus de la 11.459 în 1950 la 4.101 în 1988. În Bulgaria, numărul municipalităților a fost redus de la 2.178 în 1949 la 255 spre sfârşitul anului 1980 (Anexa 29).

În multe din aceste ţări începutul anilor ’90 ai secolului XX a fost marcat de un proces opus – fragmentarea teritorială, care poate fi percepută ca o reacţie a amalgamării forţate din anii ’60 - ’70. În Ungaria, numărul municipiilor a crescut la 3.133 în 1992, în timp ce creşterea în Republica Cehă a fost de circa 50% şi numărul municipalităților slovace a crescut cu peste 20%. Procesul fragmentării în Polonia a fost mai puţin pronunţat: începând cu 1988, numărul municipalităților a sporit cu mai puţin de 5%. Ca urmare, în Europa Centrală şi de Est avem suficiente exemple de ţări cu multe colectivități locale mici (Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Ucraina, Letonia și în măsură mai mică Estonia).

Se consideră că unul dintre principalele motive în stabilirea numărului mare de colectivități locale de dimensiuni mici este promovarea democrației, însă nu trebuie subestimată și revitalizarea sistemelor locale constituite în perioada presocialistă și continuarea tradițiilor democratice, care

au fost aproape uitate. În țările Europei Centrale și de Sud-Est s-au constituit două subgrupuri de susținători ai democrației locale: un subgrup este alcătuit din Republica Cehă, Slovacia și Ungaria, cu cele mai mici municipalități din Europa, celălalt cuprinde unele din fostele republici iugoslave: Slovenia, Croația și Macedonia, care au instituționalizat colectivități locale de dimensiuni medii. În Republica Cehă aproape 10% din colectivitățile locale includ mai puțin de 100 locuitori, aproape 60% întrunesc mai puţin de 500 de locuitori, iar 80% au mai puțin de 1.000 de locuitori. În Slovacia peste 4% din colectivitățile locale au mai puţin de 100 locuitori, 41% se află sub 500 locuitori. În Ungaria colectivitățile locale sub 500 de locuitori constituie 15%.

În cele din urmă, mai multe țări europene și-au păstrat colectivitățile locale tradiționale, deși diferite. În grupul tradiționaliștilor se află Franța, Spania, Italia, Elveția, Irlanda și Polonia, acestea includ diverse colectivități, de la foarte mici (Franța, Elveția), mijlocii (Spania, Italia), până la cele mari (Polonia) și foarte mari (Irlanda) [404; 433, p. 1178-1180; 439, p. 68; 471, p. 17]. Franța, de exemplu, are colectivități teritoriale primare foarte numeroase, multe dintre ele fiind foarte mici. Există 36.500 de comune în metropolă şi 200 peste mări, iar dintre acestea 23.000 au sub 500 de locuitori, între care 3.500 au o populaţie sub 100 de locuitori [260, p. 127-128]. Constatăm că în prezent, indiferent de diferențele existente, toate statele europene întrunesc ceva comun: sunt în căutarea „dimensiunii ideale" a colectivităților teritoriale locale, care ar facilita democrația și ar consolida identitatea la nivel local, ar asigura eficiența economică în furnizarea de servicii publice calitative.

În Republica Moldova, *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* (art. 17, pct. 2) stabilește, reiterăm, că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1.500 de locuitori şi dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei şi instituţiilor sferei sociale" [204], însă 27% din colectivitățile locale practic nu corespund normei legale, având o populaţie mai mică [283, p. 44], iar 88% din localităţile Republicii Moldova au mai puţin de 5.000 de locuitori, inclusiv şi 9 oraşe [95, p. 23]. Fragmentarea teritorială persistă şi la nivelul intermediar: raionul Basarabeasca cu 28.847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populaţie (125.557 locuitori). După numărul colectivităților locale, care întrunește 6 la număr, raionul Basarabeasca este mai mic de 6,2 ori decât raionul Floreşti, cu 37 colectivităţi locale, iar după suprafaţă, 290 km^{2,} este mai mic de 5,2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion la acest capitol, care întrunește 1.545 km^2 [13, p. 13, 33; 239, p. 64].

În afară de caracteristicile cantitative, structurile administrative locale sunt influențate și de configurarea entităților teritoriale: imperfecțiunea stabilirii hotarelor. Din perioadele anterioare au fost moștenite nesuprapunerea hotarelor raioanelor administrative, economice și etnice, fapt care

perturbează actul administrării și îi scade eficiența (este cazul UTA Găgăuzia și a raioanelor Cahul și Taraclia) [63, p. 67].

Gradul înalt de fragmentare al organizării teritoriale a puterii locale poate fi ilustrat și prin numărul de locuitori ai colectivităților locale. După datele recensământului populației și al locuințelor din 2014 rezultă că o treime din colectivitățile locale practic nu întrunesc minimul legal necesar al populației pentru a constitui o colectivitate locală („unități administrativ-teritoriale", potrivit legii), iar 90% au o populație de sub 5.000 locuitori [266] (Anexa 30).

Astfel, datele cantitative prezentate demonstrează ca Republica Moldova poate fi considerată stat fragmentat teritorial, fapt confirmat de concluziile studiului realizat la Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei prezentat la 01 februarie 2015" [284]. Vom nota că P. Swianiewicz propune de a numi sisteme „fragmentate" acele sisteme în care o proporție considerabilă (peste 25%) a colectivităților locale este mai mică de 1000 locuitori, în timp ce o vastă majoritate (peste 66%) este mai mică de 5.000 [470, p. 300]. Potrivit opiniei lui I. Kopric, gradul de fragmentare teritorială poate fi calculat după următorul algoritm: colectivitățile foarte mici sunt cele cu mai puțin de 1.000 de locuitori; colectivitățile mici sunt cele cu mai puțin de 5.000 de locuitori; colectivitățile de dimensiuni medii au între 5.000 și 15.000 de locuitori; colectivitățile mari cuprind între 15.000 și 40.000 de locuitori, în timp ce colectivitățile locale extrem de mari includ peste 40.000 de locuitori [433, p. 1176-1178]. Pentru situația din Republica Moldova, formula de analiză propusă de P. Swianiewicz este mai utilă, deoarece se pliază mai bine pe realitățile politice, administrative, economice, demografice și emigraționiste autohtone.

În acest sens cert este că problema identificării unor soluții eficiente pentru a depăși situația existentă se distinge prin actualitate. În opinia noastră, având în vedere particularitățile și realitățile existente în Republica Moldova, pot fi propuse următoarele soluții pentru a rezolva problema fragmentării teritoriale a puterii publice locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale de ambele niveluri, aprofundarea cooperării intercomunale, intensificarea cooperării transfrontaliere. Implementarea cumulativă a acestor soluții necesită conștientizarea, asumarea și realizarea de către elita politică moldovenească a reformei organizării teritoriale a puterii locale. În continuare vom examina mai detaliat soluțiile respective:

A. *Consolidarea colectivităților locale*. În contextul oportunității de evaluare a dimensiunii optime a colectivităților locale, este important de a elucida argumentele *pro* și *contra* consolidării colectivităților locale mici ca una dintre soluțiile pentru depășirea fragmentării teritoriale a Republica Moldova. Referindu-ne la dimensiunile colectivităților teritoriale locale, vom susține că atestăm tendinţa ca necesitate obiectivă de a le mări dimensiunile, asigurându-le capacitate sporită în vederea asigurării eficienţei activităţii propriilor autorităţi publice şi ca factor de dezvoltare a

democrației locale. Discuțiile despre consolidare și capacitatea de dezvoltare sunt alimentate de următoarele tendințe: a) diminuarea veniturilor statului și a colectivităților locale; b) schimbarea accentului asupra eficienței economiei și eficacității, fiind propulsată problema economiilor de scară și a altor răspunsuri manageriale la constrângerile economice tot mai prezente și c) prin rolul tot mai mare care îl au autoritățile publice locale în dezvoltarea economică și socială la nivel local [433, p. 1180].

Necesitatea consolidării este argumentată, în mod frecvent, pornind de la logica concentrării resurselor în cadrul colectivităților locale, care ar permite realizarea corespunzătoare a competenței atribuite. Crearea unor colectivități locale mai mari le-ar permite să aibă un sistem mult mai adecvat de finanțare, ar îmbunătăți statutul profesional al autorităților puterii locale, ar reduce clientelismul în distribuția transferurilor de resurse financiare și presiunea exercitată de grupuri de interese asupra proceselor politice locale și ar facilita controlul financiar [376]. C.L. Popescu consideră ca fiind adevăr cu valoare de axiomă faptul că numai colectivitățile teritoriale locale suficient de mari şi, prin aceasta, suficient de puternice, pot fi autonome, pot să dispună de forţa financiară necesară autonomiei decizionale veritabile, în condiţiile amplificării ariei de competenţe materiale [260, p. 126-127].

Efectele imediate și vizibile ale consolidării constau în faptul că poate fi eliminată dublarea serviciilor publice și scăderea numărului consilierilor locali și funcționarilor angajați în autoritățile puterii locale. Însă efectul cel mai evident al fuzionării colectivităților locale este o creștere a dimensiunii administrative, acest lucru poate duce la îmbunătățirea calității serviciilor, deoarece specializarea și standardizarea se află în măsură să sporească numărul muncitorilor cu experiență sau mai bine pregătiți. Este posibil ca o colectivitate locală mică să nu poată angaja specialiști calificată sau suficient de pregătiți, deoarece nu poate fi asigurat un volum minim de munca pentru a-i ține ocupați.

Un argument avansat uneori în dezbaterile asupra amalgamării este că autoritățile locale mai mari tind să aibă un nivel mai mare de expertiză administrativă datorită faptului că dimensiunea lor le permite asumarea unor atribuții care nu pot fi obținute de către colectivitățile locale mai mici [410, p. 12]. Consolidarea colectivităților locale poate avea o serie de efecte asupra cheltuielilor și furnizării de servicii, fiind adesea inspirată de speranța că scara mărită va îmbunătăți eficiența productivă. Deși influența directă a autorităților puterii locale asupra economiei locale este relativ limitată, ele pot sprijini întreprinderile locale și atrage investiții prin instrumentele de planificare, punerea în aplicare a strategiilor de promovare, utilizarea stimulentelor fiscale locale. Cel puțin cu unele dintre aceste instrumente autoritățile puterii locale mai mari ca dimensiuni au mai multe șanse de a avea un impact pozitiv, deoarece pot mobiliza și concentra cantități mai mari de resurse.

Avantajul competitiv local, într-o mare măsură, depinde de facilitățile de infrastructură de care autoritățile puterii locale sunt responsabile. Există mai mulți indicatori care sugerează direct că autoritățile puterii locale mari pot fi mai eficiente în politicile de dezvoltare a infrastructurii:

- sunt mai puțin dependente de transferul granturilor de la stat, situație care le face mai flexibile în alegerea politicilor;

- au o bază economică mai puternică, combinată cu costuri operaționale mai mici pe unitate, situație care le permite să aloce o parte mai mare din venituri pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare locală;

- pot concentra mai ușor resursele pe un număr mic de proiecte mari, care sunt esențiale din punct de vedere al perspectivelor de dezvoltare;

- dispun de capacitate mai mare de a angaja credite pentru finanțarea proiectelor de investiții. Acest lucru se datorează atât faptului că sunt considerate „clienți mai buni" de băncile comerciale și de alți investitori (de exemplu, cei care sunt interesați să cumpere obligațiuni municipale), cât și datorită competențelor tehnice avansate ale personalului administrativ;

- nivelul facilităților tehnice de infrastructură sporește alături de dimensiunea crescândă a administrației locale (parțial ca urmare a factorilor enumerați mai sus).

Cea de-a doua influență indirectă foarte importantă a autorităților locale asupra dezvoltării economice se manifestă prin instrumentele de amenajare a teritoriului. Datorită personalului mai calificat și, uneori, datorită resurselor financiare mai mari, autoritățile mai mari sunt mult mai bine pregătite să facă față acestei sarcini într-un mod eficient. De exemplu, colectivitățile locale mici pot să întrunească dificultăți considerabile în elaborarea unor planuri urbanistice generale [470, p. 308-309].

În general, argumentele pentru consolidarea teritorială cu care operează susținătorii acestei tendințe pot fi rezumate la următoarele aspecte esențiale:

- poate fi obținută o economie de scară în prestarea mai multor servicii locale. Costul marginal al livrării de servicii este mai mic dacă cantitatea totală de servicii produse este mai mare;

- autoritățile locale mici generează costuri legate de externalități (cum ar fi „pasagerii liberi", cei care folosesc servicii într-o colectivitate locală, dar care locuiesc și plătesc impozite în alta);

- autoritățile locale ale colectivităților locale mari pot oferi mai multe servicii, situație care poate duce la cointeresarea locuitorilor și participarea lor mai activă în viața publică locală. Unul din motivele cele mai importante pentru care autoritățile puterii locale din țările din nord-europene sunt responsabile de mai multe probleme decât autoritățile locale sud-europene fragmentate este dimensiunea lor mai mare;

- consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu grupurilor de interese, reprezentând societatea

pluralistă. În colectivitățile locale mari este mai ușor să fie evitate diferite forme de clientelism politic, cetățenii pot să influențeze politica locală și procesul decizional între perioadele electorale. Colectivitățile locale mai mari oferă mai buna reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, fiind, de obicei, mai liberale, iar grupurile dezavantajate sunt mai puțin susceptibile de a se confrunta cu prejudecăți negative care le împiedică să intre în viața publică locală;

- în colectivitățile locale mai mari se atestă o mai mare posibilitate pentru prezența societăți civile viguroase, în colectivitățile mari există mai multe șanse ca să se dezvolte o rețea densă de organizații neguvernamentale;

- colectivitățile locale mari facilitează dezvoltarea economică locală. Dimensiunea mai mare permite planificarea complexă și coerentă, facilitează esențial finanțarea proiectelor costisitoare de investiții în infrastructură, esențiale pentru promovarea dezvoltării economice;

- argumentele susținătorilor fragmentării teritoriale în baza „argumentelor comunității" sunt deseori idealiste și foarte vagi. Această construcție argumentativă încearcă să elimine o parte din contraargumentele folosite de susținătorii fragmentării teritoriale. Se argumentează că majoritatea oamenilor sunt interesați să obțină servicii de calitate mai degrabă decât să participe la adoptarea deciziilor administrative cotidiene și la formularea politicilor locale [471, p. 8-10].

Analizând literatura de specialitate dedicată problemelor consolidării colectivităților locale, este lesne de observat că argumentele în favoarea sau împotriva consolidării pot fi divizate în două grupe: a) argumente asociate democrației și b) argumente cu caracter economic (Anexa 31). Mai consemnăm faptul că în mediul cercetătorilor și experților preocupați de subiectul organizării teritoriale a puterii locale nu există un răspuns univoc la întrebarea privind beneficiile consolidării colectivităților teritoriale locale. Ca și în multe alte situații și probleme complexe, nu se atestă o singură rețetă universal acceptabilă pentru toate cazurile, factorii care pot influența procesul diferă în funcție de țară și de tendințele locale. Acești factori includ structura, responsabilitățile și sursele de venit ale administrațiilor publice locale, condițiile de furnizare a serviciilor, incluzând geografia și topografia, omogenitatea și tipurile de cereri de servicii, disponibilitatea funcționarilor publici calificați, variabilitatea în furnizarea de servicii în țară, puterea și influența liderilor locali și a birocraților [419].

Cu toate că este larg acceptată influența consolidării asupra sporirii eficienței administrației locale, analiza empirică a raportului cauzal dintre dimensiunea colectivităților locale și eficiența furnizării serviciilor publice locale nu este un exercițiu ușor. În primul rând, fiecare colectivitate locală consolidată în faza inițială cheltuiește o sumă mare de bani pentru revizuirea și redistribuirea activității administrative. Ca rezultat, cheltuielile totale municipale pe cap de locuitor tind imediat să sporească după consolidare. În al doilea rând, este aproape imposibil de a măsura efectele reale

ale consolidării pe termen scurt, iar măsurarea acestora pe o perioadă mai lungă se confruntă cu aceeași dificultate: a distinge repercusiunile efective ale consolidării de alți factori care rezultă din schimbarea mediului administrațiilor locale și sporirea responsabilităților administrațiilor locale în timpul perioadei examinate [440, p. 12].

După cum au remarcat W. Fox și T. Gurley-Calvez, câștigurile din consolidare nu sunt o certitudine, astfel încât țările nu ar trebui să treacă imediat la consolidare ca soluție la problemele percepute. Este necesară o analiză atentă a obiectivelor și a rezultatelor realiste înainte de luarea acestei decizii. Reducerea potențială a costurilor trebuie evaluată minuțios pentru a determina dacă vor exista economii reale și în cazul dacă vor exista aceste economii cum se va proceda cu angajații disponibilizați și alte provocări, cărora autoritățile puterii locale vor trebui să le facă față [419].

Vom preciza că argumentele care se opun consolidării includ atât ideea de localism, cât şi ideea alegerii publice. Chiar dacă pornesc de la presupuneri diferite, ambele idei ajung la concluzii similare: mic înseamnă frumos, cel mai frecvent folosite argumente pentru a susţine această poziţie sunt următoarele:

- legătura dintre administrație și cetățeni este mult mai apropiată, oamenii politici manifestă responsabilitate față de comunitățile locale atunci când sunt organizate în entități mici;

- în colectivitățile locale mici cetățenii pot „să voteze cu picioarele”, adică să aleagă raportul preferat de taxe locale față de serviciile publice livrate. Conform modelului clasic Tiebout, oamenii migrează spre acele colectivități locale în care raportul servicii prestate versus taxe este cel mai apropiat de preferințele personale. Fragmentarea teritorială scade costurile migrației și sporește șansele de reducere a decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale;

- colectivitățile locale mici sunt mai omogene, este mai ușor să se implementeze politici care să respecte preferințele unei mari părți a locuitorilor;

- există multe stimulente pentru participarea cetățenilor în comunitățile mici, deoarece votul unui singur individ „cântărește mai mult”. Argumentul rațional al acestei supoziții este consolidat de argumentul socio-psihologic, care presupune că oamenii sunt mult mai predispuși să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitară și locală într-un mediu mai mic, mai omogen, iar aceasta la rândul său va accentua interesul pentru viața publică locală,va stimula implicarea politică la nivel local;

- autoritățile locale în cadrul colectivităților locale mici sunt mai puțin birocratizate. În unele domenii, economia de scară este umbrită de problemele legate de coordonarea și gestionarea unităților mari;

- argumentul economiei de scară este irelevant, deoarece multe servicii pot să fie contractate sectorului privat, situație în care, economia de scară depinde de dimensiunea societății private;

- fragmentarea susține concurența între autoritățile puterii locale în atragerea de investiții pentru dezvoltarea locală;

- fragmentarea teritorială încurajează experimentarea și inovația la nivel local. Dacă într-un anumit teritoriu sunt prezente numeroase autorități locale mici, este mai facilă experimentarea cu diferite politici și învățarea din experiențele colectivității locale vecine [471, p. 11].

Trebuie menționat faptul că argumentele prezentate supra nu pot fi acceptate în forma lor abstractă, deoarece doar câteva dintre argumentele citate mai sus pot fi legate, în mod direct, de mărime însăși. Deseori, ceea ce este citat ca fiind un argument *pro* sau *contra* colectivității locale la scară mică, de fapt, nu are legătură cu însăşi dimensiunea, dar mai degrabă cu natura socială a colectivității. De exemplu, este adevărat că cele mai mici colectivități locale au grupuri de presiune mai puţin dezvoltate şi/sau sisteme mass-media mai slabe. Totuşi, nu e din cauza că sunt mici, ci mai degrabă, că sunt rurale. Doar câteva dintre argumentele citate supra se referă nemijlocit la mărime.

În Suedia, unele cercetări au comparat situația înainte și după comasarea colectivităților locale. S-a constatat că după amalgamare, intensitatea vieții politice locale și orientarea locuitorilor către problemele de viețiilocale a crescut, însă relațiile personale dintre rezidenți și politicienii locali au scăzut [471, p. 15].

Este surprinzător faptul, dar efectele măsurilor de consolidare nu sunt bine și pe deplin cunoscute. Literatura de specialitate denotă că nu au fost identificate dovezi convingătoare pentru consolidare, cu excepția cazurilor justificate de la caz la caz. Totuși, interesul pentru consolidare a declanșat deseori revizuirea mecanismelor pentru a furniza servicii publice efectiv și eficient. Concentrată exclusiv pe consolidări, literatura oferă următoarele concluzii majore:

- cele mai multe încercări de consolidare nu au dus la consolidare;

- rezultatele, acolo unde a avut loc consolidarea, nu sunt în mod consecvent benefice în ceea ce privește considerentele financiare și politice pe termen lung;

- costurile financiare ale consolidării includ costurile de tranziție, de armonizare a salariilor și a serviciilor, de facilități suplimentare, de echipament și infrastructură (fizică și administrativă) rezultate din fuziune;

- beneficiile financiare ale consolidării rezultă, de obicei, din reducerea forței de muncă, din reducerea facilităților sau a echipamentelor și includerea costurilor evitate;

- factorul politic reprezintă un obstacol major în calea consolidării, însă ar trebui să fie perceput în termeni cei mai cuprinzători pentru a include interesele aleșilor, angajaților și ale publicului, care valorizează controlul local [426, p. 22-23].

Concluziile altor studii denotă, de asemenea, o legătură slabă între dimensiunea teritorială și

costuri: fuziunile colectivităților locale pot avea o valoare de eficiență limitată intrinsecă și pot implica costuri tranzitorii considerabile. Cercetările și studiile internaționale privind consolidările colectivităților locale au evidențiat mai multe observații concludente, sugerând că probabil ar trebui să fim mult mai sceptici față de presupunerea asumată automat că „mai mare este mai bine" [380, p. 371-372].

Colectivitățile locale mai mari ar trebui să cheltuiască o parte mai mică din resursele lor pentru cheltuieli administrative și să realizeze economii de scară mai mari. Însă în timp ce consolidarea poate permite autorităților puterii locale să ofere o gamă mai mare sau o calitate mai mare a serviciilor, nu există dovezi că aceasta economisește bani, în general. În afară de costuri unice de reorganizare, practic nu este exclus ca autoritățile fuzionate să adopte cele mai scumpe obiceiuri ale predecesorilor lor individuali [439, p. 68]. Consolidarea colectivităților locale poate cauza, de exemplu, noi costuri sociale: comasarea şcolilor poate avea în efect creşterea numărului copiilor neşcolarizaţi, pe cînd depărtarea serviciilor medicale ar micșora numărul beneficiarilor de asistenţă medicală.

Deși efectul pozitiv al consolidării colectivităților locale asupra eficienței administrative este larg acceptat, se crede, de asemenea, că există și un efect negativ asupra dimensiunii democratice, dat fiind că fezabilitatea economică în materie de delimitare teritorială a puterii locale poate avea drept consecință încălcarea dreptului cetățeanului la autoadministrare în cadrul unor colectivități locale mai mici prin dimensiuni. Modelul colectivităților locale mari ca dimensiune și reduse ca număr distanțează puterea locală de populație, limitează posibilitățile de participare civică, face dificilă rezolvarea problemelor populației din anumite localități.

Se argumentează de unii autori că consolidarea colectivităților locale poate duce la pierderea identității rezidenților și distrugerea relațiilor comunitare [440, p. 12]. Însă argumentele invocate nu se dovedesc suficient de consistente, pe motivul că apartenența la o colectivitate locală poate fi asociată direct cu cel puţin trei roluri: locuitor, utilizator al serviciilor și contribuabil. Dincolo de existenţa unei populaţii, grupată pe un teritoriu şi totodată, cu instituţii proprii, colectivitatea locală, susține N. Levrat, este un spaţiu în care sunt prestate servicii – şcoli și grădiniţe, transport local, furnizarea de apă potabilă în cantităţi suficiente, servicii culturale, adică biblioteca, muzeul, teatrul, spaţii publice amenajate, servicii sociale. Legea este cea care fixează regulile de bază în ceea ce priveşte furnizarea serviciilor respective, acestea fiind administrate la nivelul colectivităţii, pentru că pot fi adaptate lejer la cerinţele locuitorilor. În această optică, cetăţeanul este membru al colectivităţii locale nu doar prin apartenenţă valorică, ideatică, invocate de definiţiile sociologice, ci şi un utilizator al serviciilor publice. Colectivitatea teritorială locală este un spaţiu, în cadrul căruia se percepe contribuţia fiscală: contribuţia include impozit pe venit, impozit pe proprietate

sau alte taxe locale. Avantajul impozitelor locale este că relaţia dintre banii percepuţi şi serviciile furnizate este cu mult mai vizibilă în raport cu marea majoritate a impozitelor la nivel naţional. Dacă serviciile din localitate nu funcţionează, locuitorii îşi vor da seama imediat, iar dacă serviciile unui minister nu funcţionează, probabil le va trebui mai mult timp ca să pună problema funcţionării şi pentru a putea stabili o legătură între impozitele încasate de la cetăţeni şi sumele cheltuite în scopul asigurării funcţionării mediocre sau nesatisfăcătoare a ministerului dat. Plătind impozitele şi taxele locale, cetăţeanul are cel puţin sentimentul că vede unde se duc banii şi poate judeca cât de bine sunt aceştia folosiţi. Este, deci, o colectivitate a contribuabilului [211, p. 10]. Aceste două aspecte întrunesc o mare importanţă în analiza condiţiilor şi factorilor de eficienţă a administraţiei publice locale. Însă înainte ca resursele unui teritoriu să fie valorificate, trebuie să fie identificate.

Unul din dezavantajele consolidării colectivităților locale de ambele niveluri poate fi că investițiile se vor concentra doar în reședințele colectivităților, adică acolo unde vor fi concentrate autoritățile publice locale și raionale.

Un argument frecvent invocat de partidele care se opun consolidării colectivităților locale, este următorul: cu cât dimensiunea unei colectivități locale este mai mică, cu atât este mai mare capacitatea rezidenților de a influența politica publică. Consolidarea, potrivit acestei idei, poate slăbi controlul democratic al locuitorilor asupra afacerilor publice [440, p. 12-13]. R. Dahl și Ed. Tufte au ajuns la concluzia că deși, în general (la nivelul național), participarea politică nu depinde de mărime, colectivitățile mici favorizează participarea în virtutea gradului înalt de accesibilitate și ușurinței de a comunica, notând că acest efect poate fi urmărit, în special, acolo unde populația este mai mică de 10.000 de persoane [402, p. 65].

Vom sublinia că și relația dintre mărime și democrația locală nu este în întregime una dimensională. Promotorii ideilor de consolidare se așteaptă la un pluralism mai accentuat în viața politica locală a colectivităților locale mai mari, precum și la o mai mare încredere, datorită unei societăți civice mai bine dezvoltate și activității lor în colectivități locale mai mari. Însă locuitorii din colectivitățile locale mai mari sunt mai puțin interesați de treburile publice locale, fiind, în schimb, mult mai mulțumiți de serviciile furnizate [470, p. 311].

Ca regulă generală, căutarea de soluții fezabile pentru consolidarea capacități administrative, a economiilor de scară și a sporirii eficienței serviciilor publice a condus la fuziuni ale autorităților publice locale, în timp ce promovarea democrației locale, legitimității și a reactivității autorităților publice a generat entități mai mici și sisteme administrative locale fragmentate.

Fuzionarea atât a colectivităților intermediare, cât și a celor locale, este o necesitate evidentă, deși, în același timp, constatăm faptul că este imposibil de a identifica anumite criterii obiective în baza cărora ar putea fi determinate configurarea şi numărul colectivităților locale de ambele

niveluri. De fapt, problema nu constă atât în stabilirea unui anumit număr de colectivități locale (mai multe sau mai puţine), ci în edificarea unei structuri teritoriale funcţionale de exercitare a puterii publice locale la ambele niveluri, capabile să corespundă necesităţii interne de construcţie a unui stat bine dimensionat, suplu și performant, care să ofere servicii de calitate cetăţenilor.

În contextul reliefat, organizarea teritorială a puterii publice nu poate fi abordată în afara problemei nivelurilor de exercitare a puterii publice. Numărul de niveluri intermediare diferă de la stat la stat, regăsindu-se state care funcţionează doar în baza a două niveluri: naţional şi local, fără a avea niveluri intermediare; următorul grup include statele cu trei niveluri de administrare: local, intermediar și naţional; al treilea grup cuprinde state cu două niveluri de administraţie intermediară [66, p.29]. Aranjamentele depind de mărimea teritoriului, populației, particularitățile poziționării geografice a țării.

Existenţa nivelului intermediar în statele europene este o formulă de organizare teritorială a puterii publice locale testată istoric și funcționează cu succes în sistemele contemporane. Astfel, în Rezoluţia Parlamentului European din 21 octombrie 2008 se menționa că: a) guvernarea pe mai multe niveluri trebuie să se bazeze pe o abordare ascendentă și recomanda organizarea de reuniuni regulate între funcționarii din cadrul autorităților naționale, intermediare și locale; b) încurajează statele membre să descentralizeze punerea în aplicare a politicii de coeziune, pentru a permite o mai bună funcționare a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri, cu respectarea principiilor parteneriatului și al subsidiarității, invitându-le să adopte măsurile legislative și bugetare necesare în materie de descentralizare [298]. CPLRE recomanda Consiliului de Miniștri (*Recomandarea 333* din 2012), să invite statele membre pentru ca să se asigure că: a) atunci când se are în vedere reorganizarea teritorială, sunt respectate principiile guvernării pe mai multe niveluri, divizarea responsabilităților între nivelurile de guvernare asigură eficiența maximal posibilă în satisfacerea necesităților cetățenilor. b) schimbările propuse în numărul de niveluri de guvernare sunt analizate având în vedere principiul subsidiarității [466]. Necesitatea structurării sistemului de exercitare a puterii publice pe mai multe niveluri a fost susținută de două linii de argumente, fiecare referindu-se la un aspect diferit al statului modern. În primul rând, în calitate de organizații birocratice, guvernele trebuie să deconcentreze unele dintre funcțiile lor în scopul atingerii unei mai mari eficiențe atât în organizarea administrativă internă, cât și în furnizarea de servicii. În al doilea rând, guvernul central descentralizează unele funcții către guvernele locale, în scopul de a sprijini legitimitatea lor [432, p. 8-9].

Ca tendință generală, ţările europene cu o suprafață mai mică urmăresc să adopte modele mai simple de organizare teritorială a puterii locale, cel mai răspândit fiind modelul cu un singur nivel subnațional (ales de state, precum Bulgaria, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania și Malta).

Dacă Republica Moldova ar adopta modelul de organizare a puterii locale cu un singur nivel, s-ar alinia la tendinţa predominantă în rândul ţărilor europene de dimensiuni mici, dar după cum ne arată cazurile Macedoniei și Georgiei, un astfel de model va trebui să țină cont de factorul etnic în procesul de fuzionare a colectivităților locale și să asigure autonomia UTA Găgăuzia și a regiunii din est a republicii. Modelul cu un singur nivel ar necesita ca administraţiile locale să fie abilitate de a presta un volum semnificativ de servicii publice și să posede un nivel mai înalt de autonomie decizională și fiscală. Din moment ce modelul cu un nivel implică mai multe responsabilități din partea autorităţilor publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în Republica Moldova, ar trebui realizată consolidarea colectivităților locale prin fuzionarea lor. Acest model solicită din partea autorităţilor puterii statale voinţă și fermitate politică, abilităţi de comunicare publică, dat fiind că reducerea semnificativă a numărului de colectivități locale de nivelul întâi este în măsură să provoace insatisfacţie socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale puterii publice [239, p. 112-113].

Dacă Republica Moldova va opta pentru menținerea organizării teritoriale a puterii publice locale cu două niveluri, se impune reconceptualizarea criteriilor de constituire a colectivităților locale de nivelului doi. Relieful Republicii Moldova practic fiind relativ uniform, ar facilita delimitarea teritorială uniformizată a colectivităților locale de nivelul doi, minimalizând, astfel, disparitățile existente. Colectivitățile locale de nivelul doi vor trebui să fie suficient de mari și să le fie atribuite mai multe responsabilități decât cele existente în prezent, pentru a avea impact real asupra dezvoltării regionale și locale. Modelul cu două niveluri propus de I. Osoian și alții în 2010, desfiinţa sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative (păstrând denumirea „raioane“ pentru a respecta prevederile constituţionale). Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea transfrontalieră și internaţională, să fie eligibile pentru accesarea fondurilor de dezvoltare ale Uniunii Europene. Existenţa autorităților publice de nivel regional ar permite reducerea numărului de colectivități locale la 289. În același timp, consideră autorii, modelul cu două niveluri va genera mai puţine economii financiare (estimate la 40-45% mai puţin decât în prezent) spre deosebire de modelul cu un nivel [239, p. 113].

Este evident că stabilirea nivelurilor de administrare trebuie realizată în strânsă dependenţă de particularitățile individuale ale fiecărui stat. În condițiile social-politice din Republica Moldova, este mai raţional, dar nu și mai eficient, de a menține nivelul intermediar de exercitare a puterii publice locale. Acest model ar permite soluţionarea problemelor concrete de importanţă locală la nivelul la care sunt prezente resursele necesare, potenţialul uman şi organizaţional. În acelaşi timp, acest model ar permite crearea unui sistem optim de interacţiune a autorităţilor publice locale cu

locuitorii şi cu autoritățile puterii statale. În cadrul acestui model este posibil de a stabili principii şi proceduri clare de delimitare a sferelor de competenţă şi a responsabilităţilor dintre nivelurile puterii publice, crearea instrumentelor eficiente de control din partea cetăţenilor şi a puterii statale, asigurarea eficienţei maxime în soluționarea problemelor economice şi sociale ale colectivităților locale.

B. *Cooperarea intercomunală***.** Complexitatea provocărilor politice, economice și sociale cu care se confruntă societatea a schimbat modelele de autoadministrare a colectivităților locale de la structuri ierarhice și fragmentate la construcții mai cooperante și flexibile. În lumea contemporană practicile tradiționale de acțiune ale autorităților publice locale nu mai corespund realităților, iar hotarele lor administrative le limitează substanțial în acțiuni. Pentru ca autoritățile puterii locale să poată oferi serviciile solicitate de comunitățile locale pe deplin și calitativ, trebuie să coopereze cu autoritățile locale similare. Depășirea frontierelor administrative, în încercarea de a identifica soluții eficiente la problemele existente, a fost una dintre cele mai importante schimbări care s-a produs la nivelul puterilor locale. Procesul a fost facilitat și de sfârșitul monopolului statului asupra elaborării și implementării politicilor publice, cât și de implicarea sectoarelor privat și asociativ în soluționarea problemelor comunităților locale. Din această perspectivă, o soluție de diminuare a consecințelor fragmentării teritoriale în Republica Moldova poate fi folosirea avantajelor pe care le oferă cooperarea intercomunală.

Este evident că dimensiunea autorităților publice locale este importantă pentru cooperarea intercomunală, deoarece influențează direct scopul, sarcinile și formele cooperării intercomunale. Căutarea unui optimum teritorial este și unul din obiectivele cooperării intercomunale, deoarece la determinarea unei zone adecvate pentru cooperare se are în vedere ponderea demografică, geografică, sociologică, economică și politică. Astfel, succesul cooperării intercomunale prevede o recompoziție teritorială, în primul rând, într-o zonă mai mare, mai relevantă și mai unită decât teritoriile existente. Această recompoziție va asigura o cooperare avantajoasă dintre persoanele juridice, publice sau private, cooperarea intercomunală oferind astfel un alt mod de acțiune pentru autoritățile publice locale [407, p. 80-81].

Cooperarea intercomunală în statele Uniunii Europene reprezintă o cale mult mai rapidă spre economisire, cu costuri politice mai reduse. Criza financiară din 2008 a impulsionat acest proces, exprimându-set sub mai multe forme. Prima, stimulată mai mult de aderarea la Uniunea Europeană decât de criză, vizează formarea de societăți intercomunale pentru construirea și funcționarea unei infrastructuri de mediu, cum ar fi depozitele de deșeuri și stațiile de epurare a apelor cu economii de scară mari. Astfel, în Ungaria, numărul depozitelor de deșeuri municipale a scăzut cu 90 % prin formarea companiilor de utilități comune, capabile să sporească esențial aplicarea tehnologiilor

moderne și contractarea fondurilor structurale europene. O cincime din municipalitățile croate sunt antrenate în companiile de utilități comune. Forma a doua, în curs de desfășurare, este integrarea planificării și livrării de servicii în cadrul conurbațiilor, ilustrată prin creșterea semnificativă a *communautes urbaines* franceze (și crearea unui nou nivel intercomunal, *metropole*).

Cele mai răspândite activități, în circumstanțele financiare actuale, țin de folosirea în comun a resurselor profesionale și a echipamentului necesar pentru operațiunile administrative, cum ar fi colectarea impozitelor, controlul dezvoltării, gestionarea salarizării, auditul intern și IT. Achizițiile publice atrag solicitări mai mici, precum și reduc costurile administrative. În Slovacia formarea de birouri comune a permis descentralizarea serviciilor publice (educația și bunăstarea socială) într-un sistem municipal foarte fragmentat. Chiar și în Marea Britanie unde autoritățile locale includ în medie populații extrem de mari, criza a promovat gestionarea comună a serviciilor într-o măsură mai mare. De exemplu, orașul Westminster s-a alăturat orașelor vecine, Kensington și Chelsea, în desfășurarea unui serviciu educațional comun [439, p. 68-69].

Cooperarea intercomunală este privită și ca o soluție de depășire a problemelor legate de fragmentarea teritorială sau ca o alternativă la fuziunea colectivităților locale de dimensiuni mici. Pornind de la ideea că problema principală a structurilor fragmentate constă în lipsa furnizării unor servicii în colectivitățile locale mai mici, R. Hertzog menționează că dezvoltarea cooperării intercomunale poate fi considerată drept o alternativă viabilă pentru fuziunile teritoriale ale unor colectivități locale mici [425, p. 285-308]. Declaraţia finală a Conferinţei Internaţionale „Reforma de Descentralizare: de la strategie la acţiuni”, care și-a ținut lucrările la Chișinău în noiembrie 2012, a remarcat imperios „necesitatea de a încuraja cooperarea intercomunitară în furnizarea de servicii publice locale, ca soluţie fezabilă şi eficientă pentru problema fragmentării excesive a administraţiei publice locale” [104].

În același timp, cooperarea intercomunală nu trebuie să fie tratată neapărat doar ca fiind o alternativă la fuzionarea colectivităților locale, ci, mai degrabă, ca un element al unui proces de modernizare al puterii locale. Fuzionarea colectivităților locale nu înseamnă neapărat renunțarea la cooperarea intercomunală, din contra, fuzionarea poate să ofere noi posibilități și abordări pentru cooperare, inclusiv folosirea potențialului neutilizat în beneficiul populației locale. Cooperarea intercomunală poate fi realizată cu succes și atunci când este combinată cu o politică de consolidare a colectivităților locale. P. Swianiewicz nota că și în cazul în care sistemele administrative locale nu sunt fragmentate teritorial, autoritățile locale pot beneficia de furnizarea în comun a serviciilor publice [469, p. 4].

Pentru înțelegerea fenomenului este important de a elucida conținutul noțiunii examinate. În acest sens, cooperarea intercomunală reprezintă un acord de colaborare care depășește hotarele

administrative ale colectivităților implicate în scopul obținerii unor beneficii și se produce atunci când două sau mai multe autorităţi publice locale sunt de acord să conlucreze asupra oricăreia dintre sarcinile care le revin în scopul obţinerii beneficiilor reciproc avantajoase [169, p. 10]. Necesitatea unei astfel de iniţiative poate fi generată de constrângerile financiare şi de capacitatea limitată a colectivităților locale mai mici de a presta eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalităţi (educație, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deşeurilor, servicii de urgenţă, ordine publică, protecţia mediului, cultură, turism) [283, p. 47].

Potrivit unui studiu realizat în statele Europei Centrale și de Est, cooperarea intercomunală include următoarele componente esențiale:

- furnizarea în comun a serviciilor de către două sau mai multe autorități publice locale din țară, care pot implica diferite funcții (servicii administrative, furnizarea de apă, transportul public), dar și activități comune în cadrul politicilor mai largi (promovarea dezvoltării economice locale), care ar putea fi un aranjament cu un singur sau cu mai multe scopuri;

- cooperarea voluntară a autorităților publice locale (nu se referă la orice formă care este strict impusă de lege, deși legea poate uneori să stimuleze sau chiar să oblige autoritățile locale să caute soluții de cooperare);

- cooperarea nu este incidentală, are o anumită durată, fiind deseori un aranjament permanent cu o dată de încetare nespecificată;

- cuprinde diverse forme legale de cooperare. În unele cazuri, aceasta poate include crearea unei noi entități juridice (de exemplu, o coproprietate între autoritățile locale implicate), în timp ce în altele aceasta poate lua o formă juridică mai puțin accentuată;

- nu există transfer definitiv de sarcini sau competențe locale; autoritățile locale păstrează, contrar consolidării, controlul asupra deciziilor și serviciilor care rezultă din cooperare [469, p. 3].

Cooperarea intercomunală constituie rezultatul unei decizii deliberate a autorităților puterii locale implicate, asocierea fiind una cu caracter preponderent voluntar decât impusă de normele legale. Acordul de cooperare intercomunală variază în formă, domeniu și integrare: acesta este rezultat al inițiativei autorităților publice cu viziuni diverse și prezintă forme diferite prin natura lor intrinsecă. Tradițiile administrative naționale, sistemele de guvernare, cultura politică și diferitele niveluri de autonomie locală din fiecare țară presupun ca tentativa de elaborare a unei tipologii a cooperării intercomunale să constituie o sarcină periculoasă, dacă nu chiar imposibilă. Singurul lucru care se cunoaște despre cooperarea intercomunală este diversitatea formelor de manifestare, fiind mai diversificată decât guvernarea locală europeană, menționa F. Teles [477, p. 88-89]. Cooperarea intercomunală poate să întrunească unul sau mai multe obiective, acestea determinându-i domeniile și substanța, inclusiv forma de relaționare. Se cere de precizat că doar

atribuțiile autorităților puterii locale pot fi obiect al cooperări intercomunale și, eventual, pot să fie delegate unor structuri intercomunale. Obiectivele cooperării determină atribuțiile entităților angajate în proces, fiind importantă, în ordinea reliefată de idei, delimitarea clară a competențelor și a atribuțiilor conferite, iar statutul lor trebuie să specifice foarte precis domeniile de competență [169, p. 92-93].

Cooperarea intercomunală este o modalitate de a eficientiza administrarea afacerilor publice locale prin raționalizarea și eficientizarea activității autorităților locale proxime. În favoarea unui regim de cooperare intercomunală, frecvent, sunt aduse următoarele argumente:

- este un remediu pentru autonomia financiară limitată a administrației publice locale și a capacității administrative scăzute;

- permite păstrarea intactă a autonomiei locale, din perspectiva impozitelor și a cheltuielilor bugetare [283, p. 48];

- autoritățile locale, prin asociere, pot presta servicii pe care nu le pot oferi în mod singular;

- pentru anumite servicii, autoritățile locale pot folosi împreună aceeaşi resursă de expertiză sau aceleaşi unităţi de deservire, fiind mai rentabil din punct de vedere al costurilor financiare;

- contribuie la crearea unei pieţe de desfacere mai mari, mai atractivă pentru investiţii străine, atât publice, cât şi private [169, p. 7-8];

- contribuie la eficientizarea procesului de prestare a serviciilor publice;

- reduce costul unitar al livrărilor de servicii prin „economiile de scară”;

- compensează insuficienţa fondurilor disponibile autorităților puterii locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanţări, elimină probleme generate de condiţii de mediu şi răspunde condiţiilor impuse de programele operaţionale de dezvoltare regională [110, p. 122-123];

- asigură realizarea „economiei de scop”, în special în statele din Europa Centrală și de Est, unde cooperarea autorităților locale mici face posibilă furnizarea de servicii care ar putea rămâne nesoluționate, chiar dacă se află pe o listă a serviciilor locale autorizate;

- facilitează gestionarea comună a zonelor integrate funcțional, dar fragmentate din punct de vedere teritorial și al infrastructurii tehnice indivizibile;

- asigură o vizibilitate mai bună pentru autoritățile puterii locale;

- facilitează accesul la fondurile externe;

- zonele de livrare a serviciilor sunt mai largi decât hotarele administrative [469, p. 14-15];

- permite ecompoziția teritorială, dar în cadrul unui model juridic mai flexibil [407, p. 84];

- atenuează disparităţile economice și sociale existente în dezvoltarea colectivităților locale.

Vom preciza că modalităţile concrete de realizare în practica a cooperării intercomunale sunt prevăzute în mai multe acte normative, atât internaţionale cât şi naţionale.

Principiul autonomiei locale recunoscut de toate statele membre ale Consiliului Europei, prin semnarea și ratificarea *Cartei europene a autonomiei locale*, a fundamentat existența autorităților locale și capacitatea lor de a se asocia în structuri de cooperare. *Carta* prevede în art. 10 dreptul de asociaţie a colectivităţilor locale: „colectivităţile locale au dreptul, în exerciţiul competenţelor de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun". Iar „dreptul colectivităţilor locale de a adera la o asociaţie pentru protecţia şi promovarea intereselor lor comune şi de a adera la o asociaţie internaţională de colectivităţi locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat". Fiecare stat semnatar al *Cartei* își poate defini la nivel național modalităţile fie legislative, fie altele, pentru realizarea cooperării intermunicipale [47].

În acest sens vom nota că dreptul autorităților puterii locale de a se asocia și de a coopera în prestarea serviciilor publice este prevăzut de mai multe acte normative ale Republicii Moldova.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 [199] stabilește în art. 14, aliniatul 1, litera j) competența consiliului local de a decide în condiţiile legii asocierea cu alte autorități locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări şi servicii de interes public, promovarea şi protejarea intereselor autorități locale, precum şi colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun. În mod similar, art. 43, alin. (1), lit. t) din legea menționată prevede dreptul consiliului raional de a decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale în realizarea serviciilor publice locale.

Legea nr. 435 din 28.12.2006 [200] prevede în articolul 3, litera h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilităţi de cooperare între Guvern, autorităţile locale, sectorul privat şi societatea civilă. De asemenea, legea prevede în art.5 că autorităţile publice locale de nivelurile întâi şi doi, precum şi cele centrale pot coopera în condiţiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorităţi prin intermediul unor acorduri semnate între părţi, care să conţină prevederi clare ale surselor de finanţare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte.

Legea nr. 1402 din 24.10.2002 [207] stabilește în art. 6, alin. (2), lit. f că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală ține de asocierea intercomunală și parteneriat, art. 14 alin. (4) prevede că autorităţile administrației publice locale pot să adopte decizii în legătură cu asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiţii de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară, precum și în legătură cu participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agenţilor economici pentru realizarea de lucrări şi furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunală la nivel sau local, sau raional, după caz, pe bază de convenţii care prevăd şi resursele

financiare constituite din contribuţiile autorităţilor publice locale (convenţiile se încheie de către ordonatorii principali de credite, în baza mandatelor aprobate de fiecare consiliu local sau raional). În art. 13 Legea prevede că Guvernul asigură promovarea parteneriatului şi asocierii intercomunale pentru înfiinţarea şi exploatarea unor sisteme tehnico-edilitare zonale.

Legea nr. 436 din 06.11.2003 [210] stabileşte că, consiliul local stabileşte în *Statutul localităţii* condiţiile de cooperare a autorităţiilor puterii locale cu alte autorităţi similare din ţară şi din străinătate, modul de aderare la organismele naţionale sau internaţionale în vederea protecţiei şi promovării intereselor comune.

Cu toate că în Republica Moldova nu există limitare legală privind parteneriatele autorităților locale, specialiștii consideră că, legislația din domeniu „necesită completare şi adaptare", iar pentru a încuraja cooperarea dintre colectivitățile locale, ar fi nevoie de a perfecționa cadrul legal, mai ales privind forma de asociere şi modul de gestiune ulterioară a serviciilor publice create. Totodată, trebuie promovată asocierea benevolă a colectivităților locale interesate de prestarea în comun a serviciilor publice [291, p. 34-35].

Este de subliniat că una dintre cele mai importante provocări rezidă în identificarea formulei prin care cooperarea intercomunală să devină mai accesibilă, mai atractivă și avantajoasă pentru a oferi servicii de o gamă mai largă și o calitate mai bună. În acest sens, acordul intercomunal de cooperare variază în formă, domeniu și nivel de integrare a colectivităților locale. În literatura de specialitate au fost elucidate cele mai răspândite forme ale cooperării intercomunale: a) cooperare informală, b) acord de cooperare (contract), c) entitate de drept public, d) instituție de drept privat (agent economic), e) instituție publică cu un singur scop sau cu scopuri multiple, f) instituție publică teritorială integrată [169, p. 96].

În tentativa de a identifica formele de cooperare intercomunală, este necesar să fie luate în considerare realitățile politice, economice, sociale, demografice și juridice ale Republica Moldova. În condițiile reglementării legislative neclare și lacunare, proiectarea și aplicarea unui sau câtorva modele de instituționalizare a cooperării intercomunale reprezintă un exercițiu care se bazează pe analiza și coroborarea mai multor acte normative. În condițiile Republicii Moldova posibilitățile legale de cooperare intercomunală se rezumă la următoarele:

1. Forme neinstituționalizate de cooperare (neformală sau pe baza acordurilor, contractelor, fără crearea unei persoane juridice noi):

- o formă neinstituționalizată reiese din posibilitățile oferite de articolul 5 din *Legea privind descentralizarea administrativă*, care prevede că autorităţile publice locale de nivelurile întâi şi doi, precum şi cele centrale pot coopera, în condiţiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorităţi;

- altă formă neinstituționalizată de cooperare este contractul de societate civilă, reglementat de articolele 1339 - 1354 al *Codului civil* [55]. Conform *Codului civil*, prin contractul de societate civilă părțile la contract se obligă reciproc să urmărească în comun scopuri economice ori alte scopuri fără a constitui o persoană juridică, împărţind între ele foloasele şi pierderile.

2. Cooperare prin crearea unui operator comun (regional) cu capital integral public.

Autoritățile puterii locale pot coopera prin fondarea în comun a unui operator căruia îi vor delega gestionarea unui serviciu public și infrastructura aferentă.

3. Prestarea de servicii publice de către operatorul public al unei comune localităților din împrejurimi.

4. Concesionarea serviciului public unui operator privat comun/sau parteneriat public - privat [37, p. 8-12].

Trebuie de avut în vedere faptul că pentru demararea cooperării intercomunale, sunt necesare anumite condiții prealabile, cum ar fi: recunoaşterea problemelor comune, comunicarea eficientă între părţile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienţei şi managementul eficace la nivelul autorităților locale [291, p. 34]. Se impune, nu în ultimul rând, implicarea și participarea nemijlocită a locuitorilor în dezbaterile pe marginea identificării opțiunilor și modalităților de cooperare intercomunală, a beneficiilor și constrângerilor eventualei asocieri cu colectivitățile locale învecinate. Fără dezbaterea prealabilă cu locuitorii a tuturor acestor aspecte, eforturile autorităților locale nu vor avea suportul necesar în acțiunile preconizate.

Este de precizat că relațiile de cooperare intercomunală sunt un rezultat al influenței mai multor factori, care pot favoriza sau pot împiedica colaborarea autorităților puterii locale. Acești factori sunt:

- natura problemei. Problemele cu care se confruntă autoritățile locale sunt foarte complexe și mult mai interdependente, eforturile și resursele comune sunt tratate ca modalitate de a răspunde acestor provocări;

- istoricul colaborării anterioare. Calitatea, cantitatea și succesul interacțiunilor anterioare joacă un rol relevant în recunoașterea oportunităților de a continua sau de a îmbunătăți eforturile de consolidare a cooperării;

- identitatea și contextul teritorial. Teritoriile definesc oportunitățile pentru colectivități de a se alătura unor obiective comune, întrucât geografia și identitatea teritorială pot oferi terenul pentru apariția unor probleme similare cu un număr mai mare de preocupări comune, în special în rândul comunelor vecine;

- relații de putere echilibrate. Relațiile de putere asimetrice între colectivitățile locale care împărtășesc inițiative sau proiecte de colaborare pot împiedica pașii ulteriori;

- contextul instituțional. Legea poate impune cooperarea sau constrânge decizia autorităților locale de a colabora, contextul de reglementare explică în parte stimulentele sau blocajele și natura multor relații de colaborare dintre colectivitățile locale. Prin urmare, mediului juridic îi revine un rol relevant în explicarea naturii și stimulentelor cooperării intercomunale;

- influență externă. Situațiile neașteptate sau intervenția terților în jocul de cooperare pot să funcționeze ca un declanșator și ca un „mecanism de legătură". Agenții externi, care acționează ca brokeri între instituții, pot aduce cunoștințele, resursele sau puterea necesare pentru a introduce oportunitatea de a colabora. (De exemplu, implicarea universităților în dezvoltarea regională);

- rezultate așteptate. Cooperarea necesită eforturi semnificative și, prin urmare, trebuie luate în considerare costurile tranzacțiilor prin acțiuni și procese de gestionare întreprinse în timp și prin efort. Atunci când recompensele și rezultatele cooperării depășesc costurile și lipsesc alternative mai bune, se presupune că beneficiile anticipate vor contribui la explicarea intensificării acțiunilor;

- profilul autorității publice. Profilul este determinat de mai multe elemente, printre care un rol important revine dispunerii sau capacității instituționale de a colabora [477, p. 10-12].

Nu putem exclude din analiză și influența factorilor perturbatori ai cooperării intercomunale. Inițierea unei anumite forme de cooperare dintre autoritățile locale este o dovadă că se caută soluții pentru problemele cu care se confruntă colectivitățile locale. Acest proces poate fi perturbat uneori de acțiunea unor factori, cum ar fi:

- teama de a pierde autonomia/atribuțiile. Cooperarea intercomunală implică asumarea de roluri și responsabilități, fapt care conduce la „eliminarea" unor atribuții din competența exclusivă a colectivității locale. Colectivitatea locală - participant influențează asupra procesului de luare a deciziilor, prin votul delegatului său, situație care nu conduce întotdeauna la soluția dorită;

- teama de a pierde veniturile directe/finanțarea. Ca și în exemplul de mai sus, poate exista o pierdere, dar nu a atribuțiilor, ci a surselor de finanțare, provenite din atribuții, care sunt cheltuite pentru acoperirea necesităților comune;

- absența relațiilor. Cooperarea intercomunală implică relații dintre colectivitățile locale proxime și practic este imposibil de a genera orice formă de parteneriat fără a stabili contacte și relații cu colectivitățile învecinate;

- diferențele dintre colectivitățile locale. Parteneriatul dintre colectivitățile locale presupune prezența unor probleme similare. Însă în colectivitățile locale neomogene, spectrul problemelor existente este neomogen, reducând din oportunitățile soluționării lor prin cooperare;

- reticența față de creșterea costurilor și a numărului personalului administrativ. Formarea unei structuri noi implică o serie de probleme organizatorice și proceduri birocratice și în cazul în care acest proces este îngreunat de procedurile birocratice, reticența de a se implica are un impact

negativ asupra edificării structurilor intercomunale;

- lipsa surselor financiare. Lipsa de finanțare a diferitelor atribuții face dificilă realizarea lor, deoarece necesită identificare finanțării din alte surse;

- dezinteresul. Această atitudine față de cooperarea intercomunală este determinată în mare parte de lipsa de informații și, în consecință, scepticismul privind aplicarea: lipsa de interes face imposibilă stabilirea de contacte cu potențiali parteneri;

- nivelul scăzut al culturii de cooperare. Unii funcționari din cadrul autorităților puterii locale și o parte a populației împărtășesc convingerea că problemele locale constituie prerogativa deplină și exclusivă a propriei administrații locale, nimeni, în afară de autoritățile locale, nu le poate soluționa [488, p. 52-53];

- costurile politice ale cooperării. Viziunile politice diferite/divergente ale funcționarilor din autoritățile puterii locale pot influența substanțial sau chiar periclita cooperarea intercomunală;

- procesul lent de luare a deciziilor. Complexitatea procedurilor şi formelor organizatorico-juridice ale cooperării intercomunitare, implicarea mai multor actori în procesul decizional deseori se soldează cu întârzierea adoptării deciziilor [169, p. 8];

- deficitul democratic. Implicarea în procesul de cooperare intercomunală a mai multor actori instituționali, depășirea hotarelor administrative în furnizarea serviciilor publice efectiv poate slăbi controlul democratic asupra decidenților locali și să afecteze transparența decizională. Dezvoltarea societății civile pentru a contribui la consolidarea controlul democratic este o necesitate imperioasă pentru ca cooperarea intercomunală să-și producă efectele scontate [469, p. 8-10].

În concluzie, cooperarea intercomunală rămâne o problemă mereu actuală, fiind discutată în spațiul românesc de la începutul secolului XX și până în zilele noastre. Astfel, abordând problema beneficiilor de pe urma cooperării intercomunale, P. Negulescu în „Tratat de drept administrativ român" a explicat cooperarea intercomunală în felul următor: „ ... se poate întâmpla ca mai multe comune să aibă asupra unor chestiuni interese identice. În asemenea caz fiecare din aceste comune nu ar putea avea mijloace suficiente proprii pentru satisfacerea acestor interese, pe când unindu-se mai multe comune, mijloacele pecuniare fiind mai însemnate, asemenea lucrări ar fi posibile. S-ar putea crea pentru satisfacerea unor asemenea interese intercomunale o noua persoană morală administrativă, sindicatul de comune, pentru construirea, întreținerea unor drumuri vicinale, pentru facerea unor școli profesionale de interes local, și pentru alte trebuințe locale" [231, p. 136].

C. *Cooperarea transfrontalieră* a colectivităţilor locale fiind prin caracterul său mecanism eficient de colaborare externă a colectivităţilor locale, se materializează prin structuri teritoriale formate în scopul intensificării relațiilor interregionale şi transfrontaliere, urmărind edificarea unui spaţiu coerent de dezvoltare economică și socială, ştiinţifică şi culturală. Colaborarea la nivelul

transfrontalier se manifestă prin stabilirea raporturilor directe între regiunile şi colectivitățile teritoriale locale aflate de ambele părți ale frontierelor de stat, în virtutea competenţei autorităţilor puterii locale, potrivit legislației naționale.

Vom menționa lapidar că la nivel european, cadrul normativ de referinţă pentru cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor locale este determinat expres de următoarele documente: *Carta europeană a autonomiei locale, Convenţia-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere între colectivităţile sau autorităţile locale,* semnata la Madrid în data de 21 mai 1980, si *Protocolul adiţional al Convenţiei-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităţilor sau autorităţilor teritoriale* din 9 noiembrie 1995 de la Strasbourg.

Potrivit stipulărilor din *Convenţia-Cadru Europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităţilor sau autoritaţilor teritoriale* din 21 mai 1980, ratificată de Republica Moldova la 24 septembrie 1999 cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale prezintă „orice concertare a acţiunilor care vizează întărirea şi dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivitățile sau autorităţile teritoriale care depind de două sau mai multe Părţi Contractante, precum şi încheierea de acorduri şi de aranjamente utile în acest scop" (art. 2) [156]. Cooperarea transfrontalieră implică cooperarea bi-, tri- sau multilaterală între autorităţile puterilor locale şi regionale (subiecţii semi-publici şi privaţi pot fi, de asemenea, implicaţi în acest context) care operează în zone geografice învecinate [312, p. 168-169].

Astfel, în statele din Europa Occidentală capacitatea autorităţilor puterii locale de a desfăşura activităţi externe este reglementată, mai mult sau mai puţin detaliat prin acte normative interne de nivel legislativ şi regulamentar, care rezultă din îndelungata practică administrativă. Constituţiile nu consacră în mod expres această posibilitate, însă principiul autonomiei locale fiind înscris în legile fundamentale ale statelor, este în prezent interpretat de doctrină, dar şi de autorităţile publice, ca incluzând în mod obligatoriu dimensiunea supra-frontalieră.

Referitor la Republica Moldova, activităţile de cooperare transfrontalieră sunt susţinute de o serie de acorduri şi protocoale trilaterale şi bilaterale încheiate între Republica Moldova, România şi Ucraina, precum şi acorduri bilaterale încheiate între autorităţile locale din Republica Moldova, Ucraina şi România [85, p. 238]. Însă până în prezent nu este adoptat un act normativ naţional care ar reglementa, în mod expres, relaţiile transfrontaliere ale autorităţilor publice. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* atribuie consiliilor locale dreptul de a decide, în condiţiile legii: a) asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea lucrărilor şi a serviciilor de interes public, promovarea şi protejarea intereselor autorităţilor administraţiei publice locale, colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun şi b) stabilirea de legături de colaborare,

cooperare, inclusiv transfrontalieră, şi de înfrăţire cu localităţi din străinătate (art. 14, pct. 2, lit. j, k). Potrivit prevederilor art. 19, pct. 4 al Legii, asocierea cu alte consilii, instituţii publice din ţară sau din străinătate se adoptă cu votul majorităţii consilierilor aleşi [199]. Și Consiliile raionale, conform art. 43, pct.1, lit. t, al Legii citate, pot decide, în condiţiile legii, asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări şi servicii de interes public, promovarea şi protejarea intereselor autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate, în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun.

Vom preciza punctual că un rol substanțial în definirea principiilor şi obiectivelor strategice ale cooperării transfrontaliere a avut *Concepţia cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006*, adoptată la 29.09.2004 [66], care a recomandat adeziunea la principiile de bază ale cooperării transfrontaliere a localităţilor/colectivităţilor de frontieră elaborate de Asociaţia Europeană a Regiunilor Frontaliere (AEBR) şi promovate de Comisia Europeană. Au fost stabilite, de asemenea, prioritățile de bază în implementarea cooperării transfrontaliere şi criteriile ce urmau a fi respectate la realizarea acestor priorități și obiective. Cu toate acestea, *Concepția* a avut un caracter singular deoarece guvernările ulterioare n-au continuat această modalitate de a stabili priorități pe termen scurt privind cooperarea transfrontalieră [69, p. 165-166].

Ținem să subliniem, în ordinea enunțată de idei, că cooperarea transfrontalieră intensă din spaţiul vest-european s-a realizat prin intermediul euroregiunilor. [318, p. 69]. Modelul de colaborare în cadrul euroregiunilor este susţinut de Uniunea Europeană, fiind tratat ca un exerciţiu de pregătire pentru aderare şi mecanism pentru implementarea relaţiilor de natură comunitară între regiunile din statele candidate.

Republica Moldova se învecinează cu două state - România şi Ucraina cu care are frontieră de cca 684 de km şi respectiv 1222 de km [98, p. 84]. Declarându-și independenţa, Republica Moldova a stabilit relaţii de parteneriat și cooperare atât la nivel central, cât şi la nivel local prin intensificarea colaborării colectivităţilor locale cu entităţile locale și regionale similare din ţările vecine – România şi Ucraina. Autoritățile locale și regionale din Republica Moldova, după cum se menționa în Avizul Comitetului Regiunilor din 06 octombrie 2010, în comparație cu alte ţări membre ale Parteneriatului Estic, dispun de avantaje competitive în relaţia cu Uniunea Europeană, în virtutea vecinătăţii nemijlocite și a dimensiunilor teritoriului naţional, făcând toate autoritățile locale și regionale ca să fie eligibile pentru implementarea proiectelor susţinute de parteneriate transfrontaliere [21].

Cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor ar putea oferi raioanelor din Republica Moldova următoarele oportunități:

- crearea unui spaţiu informaţional comun privind potenţialul economic şi oportunităţile de afaceri în cadrul euroregiunilor;

- constituirea unor structuri comune privind facilitarea cooperării economice, coordonarea certificării mărfurilor, dezvoltarea pieţelor de desfacere a produselor, valorificarea şi dezvoltarea potenţialului economic existent;

- dezvoltarea infrastructurii care să asigure eficient facilitarea trecerii frontierelor şi accesul la comunicaţiile de transport internaţional auto, feroviar, fluvial şi maritim;

- elaborarea unei strategii comune de dezvoltare a turismului, folosind potenţialul turistic al euroregiunilor;

- dezvoltarea cooperării în domeniul cercetare - dezvoltare, a relaţiilor de colaborare dintre instituţiile de învăţământ, intensificarea schimbului de studenţi şi cadre didactice din euroregiuni;

- crearea centrelor comune de instruire, recalificare şi angajare a forţei de muncă, organizarea schimbului de informaţii în cadrul euroregiunilor;

- organizarea festivalurilor, expoziţiilor, târgurilor culturale,competiţiilor sportive regionale;

- coordonarea programelor de protecţie a mediului ambiant, realizarea în comun a proiectelor şi monitorizarea în comun a factorilor de poluare din regiuni [80, p. 540].

Relaţii de colaborare între regiunile frontaliere ale Republica Moldova, României şi Ucrainei au fost stabilite încă la mijlocul anilor ’80, însă, practic, au avut un caracter mai mult formal. După 1989, acestea s-au intensificat, dar erau stopate de lipsa clarităţii în relaţiile interstatale dintre părți. Prin Tratatul de bază româno-ucrainean la 2 iunie 1997, au fost puse bazele unei cooperări strânse în diferite domenii, inclusiv cooperarea transfrontalieră. În conformitate cu art. 8 al Tratatului, părţile se angajau să sprijine cooperarea între unităţile administrativ-teritoriale din regiunile de frontieră și se preconiza, de asemenea, crearea euroregiunilor „Prutul de Sus” şi „Dunărea de Jos” la care puteau să participe colectivități teritoriale locale din Republica Moldova [305]. Iniţiativa de instituţionalizare a cooperării transfrontaliere între Republica Moldova, România şi Ucraina a fost lansată de Preşedintele României la începutul anului 1997, aceasta fiind materializată puţin mai târziu, în cadrul summit-ului de la Ismail din 3 - 4 iulie 1997, prin semnarea de către Preşedinţii Republica Moldova, României şi Ucrainei a „Declaraţiei privind cooperarea transfrontalieră” şi, la nivel guvernamental, a protocolului de colaborare trilaterală.

Graţie avantajelor economice oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea Republicii Moldova în cadrul euroregiunilor ar trebui să prezinte interes. Colectivitățile locale din România şi Ucraina posedă un potenţial economic mult mai mare în comparaţie cu raioanele din Republica Moldova. Totodată, interesul vădit al Republica Moldova în aprofundarea relaţiilor de cooperare transfrontalieră a fost în permanenţă eclipsat de o pasivitate pronunţată atât la nivel central, cât şi

la cel local. Pasivitatea părţii moldoveneşti în lansarea şi realizarea activităţilor de cooperare transfrontalieră este cauzată de mai mulţi factori. Astfel, în Republica Moldova nu funcţionează o structură guvernamentală care să promoveze politica de cooperare transfrontalieră şi să sprijine eficient interesele euroregiunilor în structurile centrale de stat. Sistemul autorităţilor publice locale constituite după contrareforma din anul 2003 au redus foarte mult capacitatea destul de joasă în promovarea unor politici de cooperare de sine stătător. Participarea părţii moldoveneşti în cadrul euroregiunilor poartă mai mult un caracter inerţial, fiind impulsionată preponderent de relaţiile româno-ucrainene. Atât la nivel central, cât şi la nivel local practic nu există strategii de integrare regională sau planuri de acţiuni concrete care să valorifice beneficiile cooperării transfrontaliere pentru colectivitățile locale moldoveneşti de la frontieră. Altă cauză ține de insuficienţa resurselor financiare din bugetele locale pentru finanţarea activităţilor de cooperare, accesul şi posibilităţile reduse la sursele financiare externe [304, p. 14].

Cu toate că aproximativ 70% din teritoriu şi 80% din populaţia Republica Moldova participă la activităţi transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea la raioane care a avut loc urmare a contrareformei din 2003 a periclitat şi cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autorităţile judeţene cu parteneri transfrontalieri, fiincă, reiterăm, fiecare judeţ a fost fracţionat în 2-5 raioane. Din cauza eterogenităţii şi pluralităţii subiecţilor de dialog, s-a făcut foarte dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor „Dunărea de Jos", „Siret-Prut-Nistru" şi „Prutul Superior", la care Republica Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 teritoriul Republica Moldova din cadrul Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru" cuprindea 5 judeţe-membre, (Chişinău, Lăpuşna, Orhei, Soroca şi Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, în sens de 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opţiunilor şi modalităţilor de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeaşi euroregiune este comparabil cu cel al Republica Moldova, dar include doar trei judeţe (Iaşi, Neamţ şi Vaslui). [63, p. 69-70].

În general, cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica Moldova în cadrul euroregiunilor se caracterizează caracteristice următoarele particularități: a) procesul de creare a euroregiunilor a fost inițiat nu de structurile și autoritățile publice locale, ci de sus, de la conducerea de vârf a țărilor implicate; b) în cadrul euroregiunilor sunt incluse zone transfrontaliere care întrunesc în cadrul lor reprezentanți ai minorităților etnice, conaționalii cărora constituie națiuni titulare în statul-partener; c) dacă în Uniunea Europeană, euroregiunile, de regulă, sunt create în zonele situate până la 10-15 kilometri adâncime de la hotar, în cazul euroregiunilor din care face parte Republica Moldova spațiul respectiv este mult mai mare; d) dacă în țările Uniunii Europene obiectivul principal al Euroregiunilor create este de a contribui la dezvoltarea economică

a colectivităților teritoriale implicate, în cazul Republicii Moldova obiectivele sun mai ample, acoperind nu doar domeniul economic, dar și alte domenii: național, cultural, social, psihologic și financiar; e) în același timp, direcțiile de colaborare stabilite în documentele euroregiunilor sunt prea generale; f) raioanele participante la cooperarea transfrontalieră sunt neproporțional de mici; g) teritoriile incluse în euroregiuni nu sunt cele mai dezvoltate, având și același profil economic; h) lipsa experienței cu privire la implementarea cooperări transfrontaliere, experiența socialistă anterioară de punere în aplicare a unei astfel de cooperări fiind puțin folositoare [528, p. p. 72-74; 39, p. 241-242]; i) proiectele în cadrul euroregiunilor sunt planificate și implementate la nivelul autorităților publice, în timp ce organizațiile neguvernamentale și reprezentanții mediului de afaceri nu sunt atrași în activitățile entităților de cooperare transfrontalieră [498, p. 55].

O problemă importantă care necesită mai multă atenție rezidă în elaborarea unui set comun de norme vizând administrarea, finanțarea și monitorizarea implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră. România, fiind partenerul principal al Republicii Moldova în domeniul cooperării transfrontaliere, oferă deopotrivă exemple de bune practici, dar și lecții de învățat, important este ca să fie însușite. În România, misiunea de a sprijini inițiativele și acțiunile colectivităților locale din zonele de frontieră, de a gestiona eficient programele și proiectele de cooperare transfrontalieră revine Birourilor Regionale de Cooperare Transfrontalieră (BRCT): BRCT sunt structuri formate prin asocierea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională localizate în apropierea zonelor de graniță. Spre deosebire de alte multe asocieri în vederea creării unei structuri neguvernamentale, asocierea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională este una oarecum indusă sau chiar impusă, iar argumentul justificator invocat pentru crearea BRCT îl constituie transformările înregistrate la nivelul Uniunii Europene, care au impus reconsiderarea importanței cooperării transfrontaliere și definirea unui nou concept de susținere a dezvoltării zonelor de graniță. În procesul de negociere a capitolului 21 „Politica regională şi coordonarea instrumentelor structurale" din acquis-ul comunitar România s-a angajat să creeze până la sfârşitul anului 2004 birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, astfel încât acestea să devină funcţionale până la sfârşitul semestrului I al anului 2005. Ordonanța de urgență nr. 111 din 16 noiembrie 2004 a modificat și a completat Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, lege prin care Agenţiile de dezvoltare regională din regiunile de dezvoltare, care au în componenţa lor judeţe situate de-a lungul frontierei comune, se pot asocia, formând birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, în scopul asigurării managementului administrativ, financiar şi tehnic al programelor de cooperare transfrontalieră [190]. Este lesne de observat, din textele reglementărilor, caracterul limitativ și cu dedicație al asocierii: s-au constituit 5 BRCT - la Iași, Suceava, Timișoara, Oradea și Călărași, prin asocierea Agențiilor de Dezvoltare Regională din zonele de frontieră comună, BRCT devenind organisme cu personalitate juridică,

neguvernamentale, nonprofit și apolitice, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale și al cooperării transfrontaliere.

Misiunea și practicile orientate pe beneficiul public sunt două aspecte ce permit considerarea acestor structuri ca organisme neguvernamentale, dar insuficient de convingătoare dacă ne gândim că suficiente servicii publice, finanțate din bugetul de stat îndeplinesc această gamă de obiective (spre exemplu Direcțiile Generale de Dezvoltare ale Consiliilor județelor). Linia de demarcațiune dintre sectorul public și sectorul neguvernamental este tot mai estompată, afirmația lui P. Druker, potrivit căreia, „instituțiile nonprofit nu furnizează bunuri sau servicii, nici nu controlează" [413, p. xiv] nu se referă și la BRCT, pentru că acestea îndeplineau și funcția de Unitate de Control de Prim Nivel. Această prerogativă prevedea analiza, verificarea, regularitatea şi legalitatea tuturor cheltuielilor efectuate în implementarea programelor de cooperare transfrontalieră, prin hotărâre de Guvern fiind aprobate obiectivele BRCT și s-a alimentat percepția că resursele ar trebui să vină tot de la Guvern. BRCT au fost susținute financiar, pe de o parte, de ministerul de resort, iar pe de alta, de consiliile județene din aria transfrontalieră. Valoarea contribuțiilor consiliilor județene se stabilea de Consiliile pentru Dezvoltare Regională, în cazul fiecare program BRCT și Ministerul încheiau un contract de asistență tehnică pentru asigurarea gestionării sale corespunzătoare.

Totuși, aflându-se la intersecția dintre lumea asociativă și birocrația guvernamentală, BRCT au fost într-o măsură afectate de fenomenul izomorfismului instituțional: practicile curente de activitate se rezumă strict la sarcinile delegate, fără a suplimenta oferta guvernamentală cu servicii de calitate sau alte tipuri de servicii. Capacitatea acestor structuri de a-și îndeplini, prin mecanisme de „soft transfer" (stiluri, moduri de a acționa, valori) misiunea fundamentală, este relativ redusă. Dependența financiară de bugetele de asistență tehnică, angajări, activități strict procedurale, limitează capacitatea birourilor de a se angaja în schimbări eficiente și oportune. Pentru depășirea acestei situații a fost necesar de a delimita activitatea de management de activitatea de promovare a programelor de cooperare transfrontalieră [395, p. 21-34].

Am reliefat experiența instituțională a României în domeniul cooperării transfrontaliere în scopul cunoașterii și identificării bunelor practici pentru a contribui la amplificarea participării unor colectivități teritoriale interesate în acest proces foarte important de colaborare pe coordonata sus elucidată. Am determinat că și la acest capitol avem numeroase restanțe, iar remedierea lor va fi în măsură să impulsioneze cooperarea pe coordonata transfrontalieră.

În concluzie constatăm că, de fapt, colectivitățile locale din Republica Moldova nu valorifică pe deplin oportunitățile oferite de colaborarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Exprimăm convingerea că amalgamarea colectivităților locale de nivelul doi ar constitui o premisă pentru fortificarea potențialului lor și le-ar înlesni implicarea în proiecte transfrontaliere cu colectivitățile

teritoriale similare din România și din Ucraina. Colaborarea colectivităților locale din Republica Moldova în cadrul euroregiunilor ar facilita accesul la surse externe de finanțare și ar contribui, astfel, la dezvoltarea locală și ameliorarea condițiilor de viață ale populației locale.

Cu titlu de remarcă finală menționăm că o colectivitate locală poate fi mică în unele privințe și mare în altele. Astfel, dimensiunea unei colectivități locale poate fi, de exemplu, satisfăcătoare din punctul de vedere al gradului de participare, dar nesatisfăcătoare privind furnizarea de servicii sau disponibilitatea anumitor servicii. Cooperarea intercomunală și cooperarea transfrontalieră permit remedierea unor deficiențe fără a schimba radical dimensiunea teritorială a colectivităților locale.

5.2. Condițiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale

Practica vieţii sociale a demonstrat că organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale are o contribuție esențială la dezvoltarea statului contemporan și trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societăţii, sarcinilor şi atribuţiilor care vor reveni sistemului autorităților publice în viitor. Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale trebuie să răspundă unui obiectiv dublu: aspirațiilor europene ale Republicii Moldova şi necesităţii edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu şi performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetăţenilor. Reforma nu trebuie tratată ca pe un scop în sine, ca o acţiune singulară, ci este necesar să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus preponderent pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau celor intermediare, ci se impune instituționalizarea unei structuri teritoriale a puterii publice funcţională, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă Republica Moldova.

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice locale, evaluarea rezultatelor, elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de perfecționare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale, altfel spus, soarta reformei va depinde de principiile care vor fi puse la baza efectuării ei. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale recomandăm respectarea următoarelor principii:

- reforma trebuie să fie realizată în contextul respectării și protejării drepturilor și libertăților cetățenilor;

- reforma trebuie realizată prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților puterii locale și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample referitor la schimbările preconizate și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor reformei, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;

- reforma trebuie realizată în complex, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând sistemul finanțelor publice locale, perfecționarea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel intermediar și local;

- reforma trebuie realizată în baza unei justificări teoretice consistente, materializate într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;

- justificarea legală pentru reformă trebuie să fie dată de un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;

- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale subnaționale:

a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,

b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;

- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților publice locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;

- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;

- garantarea autonomiei decizionale a autorităților publice locale și intermediare;

- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative [80, p. 480-481].

În opinia noastră, reforma organizării teritoriale a puterii locale ar trebui să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

a) crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;

b) aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților puterii locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea eficace a mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;

c) concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

d) fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;

e) constituirea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

f) promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;

g) respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților publice locale ce țin de satisfacerea necesităților sale vitale și în menținerea particularităților vieții locale;

h) asigurarea participării locuitorilor în administrarea treburilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

i) sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

j) formarea unor colectivități locale viabile, capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

k) formarea colectivităților locale capabile a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state;

l) armonizarea eficientă a interesele autorităților publice locale și autorităților publice statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și furnizarea unor servicii publice de înaltă calitate;

m) punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților locale, reducerea decalajelor destul de mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților locale;

n) acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și de a stabilirii mărimea lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale poate fi realizată numai în cazul în care există o viziune de ansamblu clară privind viitorul societății, o pregătire minuțioasă, termeni reali de realizare și transparența procesului de realizare. Reforma în sine nu va schimba lucrurile, de aceea ea trebuie să fie încadrată într-un context general de reforme politice, economice, sociale.

Pentru a realiza cu succes reformaorganizării teritoriale a puterii locale, este importantă

asigurarea prealabilă a interdependenţei mai multor condiţii, cum ar fi:

- *Pregătirea temeinică a reformei*. Reforma trebuie iniţiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, fiind necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite şi asigurării tuturor condiţiilor corespunzătoare economice, politice şi sociale care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire organizatorică, materială şi financiară, poate să o compromită sau poate conduce la consecinţe greu de prevăzut [271, p. 43].

Complexitatea fenomenului determină şi modalităţile de realizare a procesului de reformare, fiind caracteristice pe de o parte, diversitatea, pluridimensionalitatea şi interdependenţa factorilor politici, economici şi sociali, pe de alta, influenţa vădită a unor factori subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din autoritățile publice, îndeosebi a factorilor de decizie [325, p. 59]. Pentru realizarea cu succes a reformei este necesară o bună pregătire organizațională. Este rațional de a forma un centru unic științifico-metodic și organizațional, centru care se va ocupa de soluționarea tuturor problemelor legate de reformă. Credem că ar fi utilă crearea unei baze de date care ar conține informații ample referitor la colectivitățile locale și intermediare din Republica Moldova.

- *Ajustarea abordărilor conceptuale la realităţile de dezvoltare a societăţii democratice*. Cu certitudine, va fi foarte complicat de a reforma organizarea teritorială a puterii locale fără a ajusta abordările conceptuale la noile realităţi de dezvoltare a societăţii. Reforma trebuie să ţintească în viitor, pentru această este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a fi atraşi specialişti și experți din diferite domenii - drept, istorie, științe politice, ştiinţa administraţiei, geografie, economie, sociologie, demografie. Sunt necesare investigaţii serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea conceptului reformei ar trebui de atras institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat şi de definit clar noţiunile și sintagmele, ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Pentru aceasta este necesar de clarificat în cadrul forurilor ştiinţifice, cu participare largă, abordările teoretice și conceptuale pe subiecte stabilite clar şi relevante pentru realizarea cu succes a reformei. Eşecul unor reforme administrative se explică şi prin faptul că deseori acestea nu se bazează pe un studiu aprofundat şi, mai ales, nu ţin seama de dezvoltarea pe termen lung a fenomenelor și proceselor, deşi necesitatea studierii acestor procese decurge din chiar rolul oricărei administraţii moderne, de instrument chemat să regleze ritmul, proporţiile şi orientările dezvoltării social-economice, de forţă motrice a schimbărilor ce se impun [16, p. 43].

Realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale solicită în mod imperios clarificarea teoretică, în primul rând, a sensului noţiunii „reformă”. După amploarea schimbărilor pe care le produce ar trebui să se facă distincţie între „reorganizare”, ce presupune doar o ameliorare parţială, la nivelul unei instituţii, a unor sectoare, sau a unor sectoare similare ale mai multor instituţii, si „reformă” care are un cadru mult mai larg vizând chiar ansamblul vieții sociale sau cel puţin a uneia din dimensiunile sale. Prin urmare, denumim „reformă” schimbările de anvergură la nivelul organizării teritoriale a puterii publice locale, a structurilor și autorităților publice locale, a proceselor de autoadministrare.

J.S. Quah defineşte reforma administrativă ca pe o „ ... încercare deliberată de a schimba ambele: a) structura şi procedurile birocraţiei publice (de exemplu, reorganizarea sau aspectul instituţional) şi b) atitudinea şi comportamentul birocraţiei publice implicate (de exemplu, aspectul atitudinal), în scopul de a promova eficienţa organizaţională şi a atinge obiectivele naţionale de dezvoltare” [455, p. 58]. V. Cușnir și A. Stratan acreditează ideea că reforma organizării teritoriale a puterii publice urmează să se bazeze pe trei piloni: 1) furnizarea serviciilor publice de calitate, 2) promovarea dezvoltării social-economice în teritoriu, 3) extinderea participării în procesul decizional la nivel local [94]. O reformă, potrivit opiniilor lui Cr. Pollitt și G.Bouckaert trebuie să cuprindă, în mod necesar, următoarele elemente: a) o realitate care trebuie reformată ca punct de plecare, b) o stare nouă care trebuie realizată ca ţintă şi de ajuns și c) mijloacele potrivite pentru această realizare [253, p. 79-80].B.G. Peters susţine că există patru categorii de conținuturi de bază ale reformei administrative: bugetul, structurile, procedurile şi relaţiile între funcţionarii publici permanenţi şi liderii politici [453, p. p. 673-676]. Potrivit supozițiilor lui G.E. Caiden, reformele administrative care s-au desfășurat în lume pot fi, în linii generale, categorisite în cinci tipuri: privatizare şi co-producţie, debirocratizare, reorganizare, eficientizarea managementului public şi optimizarea finanţelor [379, p. 655-664]. Sub anumite aspecte, menționa D. Apostol, strategia şi teoria reformelor administrative prezintă un caracter universal, concluziile fiind valabile pentru toate ţările; alteori ele sunt particulare unor state, sau grupuri de state ce prezintă un cadru politic şi social-economic asemănător. Fiecare stat cunoscând experienţa pozitivă, în materie, a altor state, trebuie să selecteze ceea ce este în acord cu realităţile deja existente care să conducă la rezultate favorabile; ar fi greşit să se adopte indistinct modele străine care nu-şi găsesc justificare în raport cu realităţile proprii [16, p. 44-45].

De remarcat că în condițiile Republicii Moldova, după cum am mai menționat, termenul „reformă” este folosit oarecum neadecvat realităților naționale, deoarece presupune doar unele modificări a situației existente. Dacă ar fi să definim în termeni realiști ceea ce ar trebui întreprins în condițiile Republicii Moldova și care s-ar încadra în noțiunea „reformă” ar fi următorul conținut:

„transformarea radicală a organizării teritoriale a puterii publice locale potrivit cu necesitățile societății democratice contemporane”, deoarece, în mare parte, a fost menținut mecanismul de distribuire a puterii publice în raport cu teritoriul moștenit de la sistemul sovietic hipercentralizat.

- *Elaborarea concepției reformei*. Decizia cu privire la realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză ştiinţifică profundă care ar permite evitarea consecinţele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens de idei, este necesar de a elabora o concepţie foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaţionale şi instituţionale; să stabilească obiectivele şi finalităţile. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii publice locale, amplificarea cointeresării populației de a participa la viața publică locală și a încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale. La elaborarea concepției reformei trebuie trebuie luate în considerare studiile şi proiecte de cercetare care cuprind realizările cele mai importante şi recente din diferite ramuri ale ştiinţei, cum ar fi știința politică, ştiinţa administraţiei, drept constituţional, drept administrativ, economie regională, sociologie, geografie economică, demografie, istorie. Reforma nu poate fi lansată fără un monitoring riguros al condiţiilor naturale, geografice, demografice, economice și sociale existente; la stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităţilor locale și intermediare trebuie să fie luaţi în considerare toţi parametrii, nu doar numărul populaţiei şi suprafaţa stabilite în mod voluntar.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- *Estimarea costurilor reformei*. Pregătirea şi gestionarea procesului de realizare a reformei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării şi justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acţiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eşecului [226, p. 54]. Soluția privind stabilirea sursei de finanțare a reformei organizării teritoriale a puterii locale a fost clarificată de Curtea Constituţională, care, supunând interpretării dispoziţiile art. 131, alin. 4 din Constituţie, s-a pronunţat în sensul că problema stabilirii sursei de finanţare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administraţiei publice locale ține de competenţa Parlamentului, urmând a fi soluţionată prin modificarea legii bugetare anuale [142].

- *Luarea în considerare a implicațiilor sociale ale reformei*. În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare şi de altă natură, pe termen scurt, mediu său lung, pe care aceste acţiuni le presupun şi cărora societatea trebuie să le facă faţă. Este necesar ca în adoptarea unor soluţii concrete să nu se ignore implicaţiile şi efectele sociale şi, implicit, costurile, care se ascund în spatele unor acţiuni. Între acestea pot fi numite: a)

necesitatea ca limita teritorială a colectivităţilor locale de ambele niveluri să se suprapună cu limita proprietăţii persoanelor asupra terenurilor, b) evitarea dispersării informaţiilor şi documentelor la un număr prea mare de autorităţi, cu efecte negative în păstrarea corectă şi gestionarea datelor, c) necesitatea organizării de noi alegeri locale, pentru ca colectivităţile locale nou create să-şi desemneze propriile autorităţi publice [271, p. 44-45].

- *Elaborarea strategiei de realizare a reformei*. Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naţionale clare şi coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele sarcini: a) analiza necesităţilor şi problemelor cu care se confruntă colectivităţile locale, b) elaborarea planului de acţiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea loc, c) coordonarea activităţilor actorilor implicaţi în implementarea reformei şi d) monitorizarea şi evaluarea acţiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu şi pe termen lung [257, p. 22]. Stabilirea priorităţilor strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- *Elaborarea cadrului normativ al reformei*. Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar şi deschis problema, de a obţine conştientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesităţii realizării reformei, presupunând, în esenţă, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, ordine care solicită modificări ale sistemului normativ şi, nu este exclus, în textul constituţional. Principalul element de reper, atunci când se iniţiază discuţii privind reforma organizării teritoriale a puterii locale, evident, trebuie să fie Constituţia, care prevede foarte clar că Republica Moldova este un stat unitar.

Incontestabil este că reforma organizării teritoriale a puterii locale nu constă numai în modificarea legilor, ci, mai ales, în schimbarea mentalităţii şi a metodelor de exercitare a politicilor de dezvoltare locală şi de soluţionare a problemelor colectivităţilor locale. După starea de lucruri existentă în Republica Moldova putem constata că adoptarea legilor necesare pentru reformă şi implementarea lor sunt două realităţi paralele: eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o colectivitate locală să devină viabilă fără existenţa simultană a unor condiţii social-economice şi politico-administrative corespunzătoare.

- *Managementul eficient al realizării reformei*. În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puţin timp pentru a căuta noi soluţii la disfuncţionalităţile apărute. În consecinţă, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri ţintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere şi de decizie) să-şi exprime sprijinul şi angajamentul în recunoaşterea necesităţii schimbărilor şi în implementarea

acestor schimbări [277].

- *Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei*. Lipsa unor stimulente, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență", care este o condiție prealabilă pentru orice tip de schimbare. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nu trebuie tratat neapărat ca fiind un procedeu de a induce frica, ci ca un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut. Potrivit opiniei lui J.P. Kotter, jumătate din încercările de schimbare suferă eșec anume la această etapă. Studiile sale sugerează că pentru a se realiza și finaliza cu succes e necesar ca 75% din părțile interesate trebuie să conștientizeze necesitatea realizării urgente a reformei [87, p. 97-98].

- *Convingerea populaţiei de necesitatea reformei*. Una din cele mai dificile probleme constă în a convinge populaţia de necesitatea reformei. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare şi comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea şi explicarea pentru cetăţeni a necesității reformei este foarte importantă dacă se doreşte a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau o promisiune electorală. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidenţă cheltuielile financiare exagerate de întreţinere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizaţi pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulţi actori sociali (şcoala, biserica, autorităţile locale, ONG) şi persoanele notorii din localităţi este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Este necesar de a lua în considerare și pregătirea psihologică a populaţiei pentru schimbările care vor avea loc, urmărindu-se asigurarea sprijinului acordat reformatorilor. Anume din aceste considerente reforma trebuie să fie precedată de munca asiduă de explicare a logicii şi beneficiilor, proiectele de reformă ar trebui discutate pe larg cu populaţia, cu reprezentanţii societăţii civile și ale autorităţilor publice. Activitatea de promovare a reformei ar trebui să includă, nu în ultimul rând, sistemul educațional – instituții preuniversitare, școli profesionale, universități. În acest scop ar putea fi folosite tehnologiile moderne, prin crearea unei platforme on-line de discuții cu privire la diverse aspecte (ale reformei).

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea

unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și prezentarea populației a principalelor rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizatelor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

În același timp, analizând reformele care au avut loc în Slovacia, J. Nemec menționează că acestea se caracterizează prin faptul că nu au avut la bază discuţii publice de proporții. Programele și proiectele au fost adoptate de un mic grup de reprezentanţi ai partidului de guvernământ şi de birocraţia guvernamentală politizată. Spre exemplu, în cadrul discuţiilor publice care au urmat ulterior publicării proiectului de lege privind reforma organizării teritoriale a puterii publice nu au fost analizate nici costurile şi beneficiile şi nici necesitatea schimbărilor preconizate. În cea mai mare parte s-a discutat atribuirea localităţilor la unităţile administrative de nivel superior. Această situaţie, consideră J. Nemec, este o ilustraţie a comportamentului electoratului în societăţile aflate în tranziţie, determinat de nivelul insuficient de pregătire şi insuficienţa experienţei de a controla acţiunile politicienilor şi a birocraţiei [445, p. 157-158].

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obţine un consens în plan politic şi social în ceea ce priveşte cerinţele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informaţiilor privind reforma şi încurajarea participării cetăţenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

- Implicarea autorităţilor puterii locale în pregătirea și realizarea reformei. Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine, în opinia noastră, autorităţilor puterii locale. Gradul de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- *Evitarea schimbărilor voluntariste*. În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acţiune fiind determinate de condiţiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Din perspectiva evitării schimbărilor voluntariste ar trebui de luat în considerare principiul: dacă ceva merge bine şi se poate continua fără a schimba, atunci nu trebuie de schimbat. Reforma de dragul reformei implică costuri materiale, financiare şi sociale considerabile, care, în condiţiile Republicii Moldova, reprezintă un lux nepermis. Ar fi bine, unde este posibil, să fie menținute, în

limita posibilităților, hotarele și sistemul de comunicații existent, fiind important ca „decupajul” teritorial să corespundă cât de mult posibil cu modelul existent în conștiința publică. Crearea hotarelor administrative artificiale, chiar dacă se dovedesc a fi logice din punct de vedere tehnic, dar fără a lua în considerare tradițiile și particularitățile în materie de tradiții istorice și culturale, vor fi respinse de către populație sau vor afecta negativ stabilitatea socială. În același timp, dacă reforma va fi orientată doar spre redimensionarea teritorială cosmetică a sistemului actual al puterii publice locale, aceasta nu poate contribui la o schimbare de fond. Multe opinii şi viziuni pornesc de la realităţile existente şi insistă preponderent asupra perfecţionării modelului. În această situaţie, perfecţionarea nu ar însemna altceva decât menţinerea sistemului neperformant. Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafaţă sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel subnațional. Nu în ultimul rând, orice reforme pot fi eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile locale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenţei schimbărilor, în sensul de menţinere a echilibrului între necesitatea de a adapta administraţia la noile condiţii de activitate şi fenomenele negative care însoţesc, de regulă, orice inovaţie [16, p. 44].

- *Monitorizarea şi evaluarea progresului reformei*. Monitorizarea şi evaluarea progresului acţiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esenţial al realizării reformei. Amplitudinea shimbărilor, impune crearea unui grup profesional şi autonom de „auditori” ai reformei, cu sarcina să monitorizeze sistematic progresele înregistrate şi să recomande ajustări necesare la strategie, planuri de acţiuni şi proceduri [226, p. 54].

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promtă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

Ținem să notăm că nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent în parte sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Politica dintr-o anumită

ţară, a menționat P. Negulescu, este influenţată uneori de mentalitatea specială a unei clase sociale, alteori este determinată de spiritul, de caracterul poporului, sau de spiritul timpului adică spiritul unei epoci [230, p. 69]. Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puţin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu vor vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu referitor la factori neimportanți, cum ar fi denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale. Neacceptarea reformei, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției [94]. Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârghiile de influenţă la nivel local, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice. În acest sens vom reaminti că un factor motivant pentru mobilizarea forțelor la nivel local de către PCRM în cadrul alegerilor parlamentare din anul 2001 a fost promisiunea de a realiza o contrareformă și de a le oferi posturi celor care le-au pierdut în rezultatul reformei din 1998. Nu este întâmplător că actuala guvernare a început procesul de reformare a sistemului administrativ cu administrația centrală și ezită în realizarea reformei puterii locale, inclusiv a organizării ei teritoriale.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes naţional, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic şi, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formaţiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-şi găsească apoi expresia juridică într-o lege şi apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenaţi toţi factorii şi mai ales comunitățile locale, beneficiarii acestor transformări [271, p. p. 44-45].

- Prestația actorilor implicați, politicienii și funcționarii publici de diferite niveluri care dețin roluri şi funcţii în administrarea treburilor publice pot să tergiverseze desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților puterii locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții elective în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere

pentru aproximativ 12 mii de reprezentanți, aleși în marea lor majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile elective, având drept consecință micșorarea substanțială a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale [166, p. 62-63]. În acest sens, nu este de neglijat rezistenţa la schimbare a funcţionarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. L. Balcerowicz, analizând perioada tranziției postcomuniste poloneze, afirma: „chiar și cele mai de succes reforme produc, în mod inevitabil, nemulțumire. Cu toate acestea, reformele lente sau lipsa lor totală, în mod obligatoriu produc chiar o mai mare insatisfacție" [368, p. 53-54]. În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populaţia de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetăţenilor în viaţa publică. În caz contrar, ar putea se va repeta situaţia din anul 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accederea lui spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele de timp stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populaţia să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea şi nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăţi viaţa, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetăţenilor poate fi determinat și de procesele emigraţioniste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local", care se manifestă prin înrădăcinarea în conştiinţa oamenilor a ideii că păstrarea identităţii și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor. Experiența demonstrează, menționa V. Popa, că guvernanții înțeleg sensul reformei în sistemul administrării publice numai prin adoptarea unor noi acte normative, prin înlocuirea acelor „învechite", în opinia lor, sau prin amendarea acestora în funcție de gusturile juridice ale consultanților de care dispun [257, p. 5].

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau stabili termene pentru implementarea ei.

Procesul de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice locale este unul cu caracter continuu, deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită și autoritățile publice, pentru a face față cerințelor, trebuie permanent să se adapteze noilor condiții, realități și necesități sociale. În discursul său ținut în şedinţa Adunării Deputaţilor din 9 iunie 1917, N. Iorga subliniază că reformele de anvergură „sunt chestiuni care rămân întotdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor" [167, p. 18]. În aceeași ordine de idei T.M. Horvath afirmă că „reforma administrației publice locale este o parte esențială a transformării sistemelor politice, un element important al schimbării politice, o condiție și un contribuitor la dezvoltarea economică" [428, p. 22-23]. Astfel abordată, reforma trebuie să fie o parte componentă a unui întreg mecanism reformator, necesar pentru schimbarea fundamentală a sistemului existent. Totodată, reforma nu trebuie tratată ca o alternativă a reformei fiscale, nici a celei judiciare sau a oricărei alta.

În ultimă instanță, deciziile privind constituirea modelului optim al organizării teritoriale a puterii locale le adoptă decidenții politici, „în mâinile cărora se află concentrată influenţa politică și puterea decizională" [350, p. 47-48]. Dificultatea acestui exercițiu în cazul Republicii Moldova se rezumă la următoarele: conștientizează clasa politică actualitatea și indispensabilitatea implementării unui model adecvat al organizării teritoriale a puterii locale. Pentru a ne forma o imagine veridică la acest subiect, este util de a analiza conținutul dezbaterilor politice. Deoarece anul 2018 este unul electoral, este firesc ca dezbaterea temelor esențiale ale campaniei electorale să se contureze deja. Analizând subiectele majore ale confruntărilor politice de pe scena politică autohtonă, constatăm că opțiunile geopolitice ale Republicii Moldova continuă să se afle în centrul atenției actorilor politici. Problemele organizării teritoriale a puterii locale, precum și a consolidării democrației locale se regăsesc mai puțin în lista obiectivelor prioritare ale partidelor politice. De fapt, problemele ce vizează consolidarea democrației locale sunt incluse în agenda partidelor aflate la guvernare sub presiunea organismelor internaționale și a partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, pe când formațiunile de opoziție, parlamentară și extraparlamentară, fac uz de acest subiect relevant urmărind să acumuleze capital electoral.

Totuși, partidele politice, alți subiecți care aspiră la calitatea de concurent electoral, practic sunt impuse să apeleze la problemele ce țin de afacerile locale, date fiind alegerile locale parțiale pentru funcțiile de primar general în municipiile Chișinău și Bălți.

Din perspectiva viitoarelor alegeri parlamentare, considerăm a fi utilă analiza de conținut a platformelor electorale ale concurenților pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 (care au depășit pragul electoral), cu privire la democrația locală, organizarea teritorială a puterii publice și a modalităților de percepere a autonomiei locale și a dezvoltării durabile locale.

Partidul Democrat din Moldova chiar în preambulul platformei electorale a insistat asupra faptului că documentul „este un cadru solid argumentat, bazat pe analize ale situaţiei actuale şi pe proiecţii”, „o hartă de parcurs pe care Partidul Democrat din Moldova o propune spre realizare, etapă cu etapă”.

Integrarea în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate pentru PDM, care se declara un susţinător puternic al vectorului de integrare europeană, „pentru că acest lucru înseamnă, mai multă bunăstare, stabilitate şi libertate pentru Republica Moldova”. Din aceste considerente PDM se obliga să susțină reformele instituţionale şi „va cere ca acestea să fie adoptate în regim accelerat de viitorul Parlament. PDM a declarat că „va susţine politici de protejare a intereselor legitime ale minorităţilor etnice de a-şi păstra identitatea şi tradiţiile”. Pentru a realiza acest obiectiv, PDM „va susţine ca Autonomia Găgăuză să aibă în continuare un cuvânt important de spus în sistemul politic național”. Dar PDM nu a oferit explicații de ce ar trebui o colectivitate teritorială locală, constituită din raţionamente politice şi în baza criteriului etnic să dispună de „un cuvânt important de spus în sistemul politic național” și competenţe mai largi decât alte colectivităţi teritoriale locale similare. Credem că este absolut necesar de a renunţa la practica atribuirii, în baza unor principii nefondate şi ambigue, a diferitor „autonomii cu caracter special”. Astfel de „autonomie”, în baza principiului etnic, este cea mai sigură cale spre separatism, deoarece încurajarea exclusivismului etnic nu este altceva decât un stimulent real pentru separatism. Partidul Democrat din Moldova s-a pronunțat „în favoarea consolidării autonomiei şi pentru descentralizarea administrativă de care vor beneficia toate autorităţile locale, inclusiv cele din UTA Găgăuzia”. În acest context, este necesar de precizat că autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuşi fiind unul dintre acestea și rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală şi lege, între interesele locale şi interesele naţionale exprimate prin lege.

Pentru a asigura creştere economică în viitor, PDM considera necesar de a investi mai mult în infrastructura locală, în special în sate. Pentru realizarea acestui deziderat, PDM se obliga să susțină: reabilitarea drumurilor locale, asigurând, astfel, conectarea mai bună a satelor cu centrele raionale şi cu capitala ţării; dezvoltarea reţelelor de apă şi canalizare; dezvoltarea reţelelor de gaz metan; sprijin pentru reconstrucţia anuală a cinci mii de gospodării din spaţiul rural; renovarea maternităţilor din fiecare centru raional; construcţia a cinci mii de locuri de joacă, agrement şi întremarea sănătăţii pentru copii [249].

Platforma electorală a Partidului Liberal Democrat din Moldova intitulată generic „Planul 2020”, potrivit cuvântului introductiv al preşedintelui acestui partid, oferea „o viziune clară pentru a mişca ţara înainte”. Cât despre problemele privind organizării teritoriale a puterii publice, autonomiei locale sau necesității de a promova reforma administrativ-teritorială, platforma PLDM

nu conținea prevederi în mod expres. Cel de-al doilea pilon al platformei electorale prevedea unele măsuri tangențiale referitor la creșterea bunăstării populației rurale [250].

Partidului Socialiştilor din Republica Moldova în platforma electorală intitulată „Moldova are nevoie de Altceva!" a avut la bază ideea moldovenismului și mesajul antieuropean. Dezideratul PSRM a fost clar specificat şi insistent promovat prin aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazakhstan, iar „singura posibilitate de a reuni ambele maluri ale Nistrului" fiind federalizarea. Platforma electorală a PSRM nu conţinea deziderate privind perfecţionarea organizării teritoriale a puterii publice sau consolidarea autonomiei locale [251].

Programul electoral al Partidului Comuniştilor din Republica Moldova „Doar PCRM! Doar Voronin!" avea în calitate de suport ideea că „toate structurile guvernării constituite după alegerile parlamentare din noiembrie 2010, au promovat politica de subjugare a statului moldovenesc". PCRM pleda pentru prezenţa minorităţilor naţionale în toate domeniile de administrare a statului. Astfel, raionului Taraclia „îi va fi acordat statutul de raion naţional-cultural, întru conservarea şi garantarea autenticităţii naţionale, a limbii, tradiţiilor şi culturii bulgarilor". Nu este clar însă ce ar include în sine sintagma „raion naţional-cultural": nici Constituţia şi nici actele normative care reglementează activitatea administraţiei publice locale din Republica Moldova nu prevăd existenţa unei astfel de entităţi teritoriale. Raionul Taraclia a fost „decupat" în baza criteriului etnic şi practic nu dispune de suficiente mijloace de conservare a autenticităţii naţionale. „Menajarea" în scopuri electorale a unei minorităţi etnice poate fi interpretată, după cum am subliniat mai sus, ca stimulare a separatismului. Singura soluţie viabilă în acest caz ține de respectarea drepturilor cetăţenilor, indiferent de proveniența lor etnică şi consolidarea autonomiei locale, care în mod expres să ofere posibilitate tuturor colectivităţilor teritoriale locale să se autoadministreze în scopul soluţionării problemelor ce ţin de interesul public al respectivelor colectivităţi. Programul electoral a fost plin de promisiuni populiste, menite să asigure acţiunile prioritare ale PCRM [280].

Partidul Liberal a promovat ideea că statul trebuie să acţioneze în limitele puterii delegate de societate, cu condiţia ca majoritatea resurselor financiare şi naturale să fie alocate descentralizat prin mecanismele pieţei libere, concurenţiale. În viziunea liberalilor, administraţia publică trebuie redusă la dimensiunile normale, strict necesare, după criterii de eficienţă, aflându-se în serviciul şi sub controlul cetăţenilor, ceea ce va permite reducerea nivelului general al cheltuielilor publice şi, corespunzător, al impozitelor şi taxelor. Pentru a consolida statul de drept și a asigura funcţionarea mai bună a instituţiilor democratice, Partidul Liberal a propus o reformă constituțională, prevăzând la capitolul dat transparenţa formării, administrării, utilizării şi controlului resurselor financiare ale statului, ale unităţilor administrativ-teritoriale şi instituţiilor publice, organizarea administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova sub aspectul administrativ în comune, oraşe, regiuni,

inclusiv localităţile din stânga Nistrului, şi unitatea teritorială autonomă găgăuză. Liberalii au făcut propunerea ca teritoriul Republicii Moldova să fie organizat sub aspect administrativ „reieşind din posibilităţile economice ale „unităţii administrativ-teritoriale", din interesele cetăţenilor şi nu în interesul puterii centrale, ceea ce va permite administraţiei publice libera desfăşurare a activităţilor economice și aplicarea programelor de reformă economică". În domeniul dezvoltării rurale şi modernizării satelor, Partidul Liberal și-au propus să accelereze dezvoltarea rurală a Republicii Moldova pentru a diminua disparităţile teritoriale în dezvoltarea socio-economică şi pentru a reduce numărul de zone sărace şi nedezvoltate [281].

În concluzie susținem că partidele angajate în campania electorală din anul 2014, cu anumite excepții, au fost preocupate de vectorul de dezvoltare geopolitică a țării, platformele electorale ale concurenților, ca și la alegerilor precedente, locale sau parlamentare, practic abundă de promisiuni populiste. Cu toate că unele partide s-au autodefinit drept proeuropene şi ar fi fost logic să includă în platformele electorale ralierea la standardele europene în materie de consolidare a democraţiei locale, subiectul respectiv, cu unele excepții, nu a fost elucidat. Nici organizarea teritorială a puterii publice nu a constituit o temă de dezbateri electorale, situație care denotă că problema nu a fost tratată drept una prioritară pentru partidele participante la alegeri și nu este deloc întâmplătoare atitudinea anemică a formațiunilor de la guvernare privind reforma organizării teritoriale actuale a puterii locale.

Încheiem prin a sublinia că organizarea structurală a puterii publice în raport cu teritoriul este determinată de necesităţile obiective ale politicii interne şi externe, reprezentând organizarea părţilor sale componente, întrunind forme spaţiale diferite. Se impune precizarea că sunt delimitate în circumscripţii teritoriale nu numai autorităţile administraţiei publice, dar şi alte instituţii publice cum ar fi, de exemplu, instanţele judecătoreşti, existând în Republica Moldova circumscripţii ale judecătoriilor și ale curţilor de apel.

Din perspectiva ştiinţelor politice și administrative reforma organizării teritoriale a puterii publice locale nu se rezumă numai la „perfecționarea organizării administrativ-teritoriale". Drept punct inițial de dezbatere servește supoziția că în stat sunt prezente mai multe tipuri de colectivităţi teritoriale, în sens de colectivitate statală (naţională) şi colectivităţi locale (subnaționale), existând interese statale (naţionale) şi interese locale. Autorităţile publice reprezentative ale colectivităților locale activează în regim de putere publică, pentru buna gestionare a treburilor publice fiind important de a delimita competenţele pe fiecare nivel de exercitare a puterii publice.

În concluzie afirmăm că eficienţa activității autorităților puterii locale este determinată de volumul de responsabilități atribuite și de asigurarea cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităţilor teritoriale locale și intermediare este absolut

necesară din acest raționament, pentru a satisface cât mai deplin interesele locuitorilor autorităţile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de responsabilități și de resurse financiare, materiale, organizaţionale şi umane suficiente pentru realizarea lor. Consolidarea colectivităţilor teritoriale locale va avea ca efect crearea unor entităţi care ar dispune de potenţial mai mare pentru îndeplinirea competenţelor atribuite şi satisfacerea maximal posibil necesităţile populaţiei.

Consolidarea puterii publice locale nu este o premisă pentru descompunerea țării, afirmațiile de acest tip sunt lipsite de temei deoarece în mâinile puterii statale rămân suficiente pârghii politice și juridice pentru a garanta integritatea teritorială.

În condiţiile actuale, colectivitățile locale de dimensiuni mici nu pot să-și asigure mijloacele necesare pentru acoperirea cheltuielilor vitale, locuitorii fiind sortiți să suporte eforturi financiare mai mari decât cei din colectivitățile locale mari. Gradul de interacțiune a populației cu autoritățile publice locale este minim, irațional se dovedește a fi de a întreţine din banii publici funcționari cu posibilități de intervenție limitate în soluționarea problemelor locale ale colectivităților locale mici ca dimensiune. Soluții eficiente de diminuare a fragmentării teritoriale a Republicii Moldova pot fi atât cooperarea intercomunală, cât și amplificarea cooperării transfrontaliere.

5.3. Concluzii la capitolul 5

1. Sistemul actual al organizării teritoriale a puterii locale se află într-o contradicție evidentă cu obiectivele de dezvoltare ale Republicii Moldova.

2. Reforma organizării teritoriale a puterii locale, în condiţiile în care sistemul existent nu mai corespunde necesităţilor sociale, este iminentă, dar trebuie înfăptuită în limitele Constituţiei, fără delimitarea ţării în structuri autonome cu conţinut etnic.

3. Într-o societate divizată și politizată, cu influențe etno-politice și geopolitice, procesul de consolidare a colectivităților teritoriale locale trebuie realizat etapizat și cu crearea, în prealabil, a unui substrat motivațional.

4. Opţiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii publice locale trebuie să fie rezultatul unor ample dezbateri publice. Experiența internațională denotă că în toate țările în care a avut loc procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice, reforma a fost rezultatul unei munci asidue pentru identificarea unor compromisuri și a unui dialog constructiv între autoritățile publice statale, colectivitățile locale și societatea civilă.

5. Reforma sistemului organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova trebuie să corespundă plenar bunelor practici în domeniu, valorificarea experienței străine, mai ales a celei europene, privind reformarea organizării teritoriale a puterii locale este o chestiune principială. Analiza experienței europene indică, în același timp, că este indispensabil de a lua în calcul

realitățile specifice naționale, particularitățile colectivităților locale autohtone și procesele transformatoare care se produc în stat. Copierea mecanică a realizărilor din alte state, atât în teorie, cât și în activitatea practică, de multe ori nu se finalizează cu rezultatele preconizate.

6. Studierea practicilor administrative contemporane demonstrează că tendinţa generală este de a mări dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, asigurându-le o forţă sporită în vederea realizării eficiente a principiilor autonomiei locale. Colectivitățile teritoriale locale trebuie să fie viabile, cu un puternic potenţial uman şi material, care să le asigure funcţionalitatea şi dezvoltarea ulterioară.

7. Prin scopurile și obiectivele sale, reformarea organizării teritoriale a puterii locale trebuie să asigure condiții egale de dezvoltare tuturor cetățenilor, indiferent de statusul social, apartenența etnică sau alte criterii.

8. Procesul organizării teritoriale a puterii publice locale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar şi de cei subiectivi. În acest sens, reformarea sistemului existent nu constă numai în schimbarea cadrului normativ, ci mai ales în schimbarea mentalităţii şi a metodelor de soluţionare a problemelor colectivităţilor locale.

9. Modelarea organizării teritoriale a puterii locale practic este de neconceput fără a lua în considerare experiența istorică a evoluției organizării teritoriale a puterii. Particularitatea esențială a organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova este că s-a format sub influența sistemului imperial rus/sovietic, din componența căruia a făcut parte.

10. Atât studiile teoretice, cât și activitatea practică au confirmat faptul că nu a fost elaborat un model de organizare a puterii locale universal acceptat, fiecare stat fundamentând propriile viziuni și mecanisme privind echilibrarea eficienței economice a furnizării serviciilor publice către beneficiari și asigurare a legitimității democratice a puterii locale. Modelul adecvat depinde atât de contextul național, cât și de cel local, modele care funcționează bine într-un stat pot sau nu pot să fie funcționale în altul.

În condiţiile autonomiei locale, colectivitățile locale de dimensiuni mici, cu resurse materiale reduse, nu pot să-și asigure mijloacele financiare necesare pentru acoperirea necesităţilor locale şi nici să asigure dezvoltarea economico-socială a colectivităților locale.

11. Pentru redimensionarea teritorială a puterii locale este esențial să fie luate în considerare cunoștințele evaluative cu privire la efectele consolidării colectivităților locale pentru a evita luarea deciziilor voluntariste. O alternativă eficientă a proceselor de consolidare a colectivităților locale este cooperarea intercomunală și transfrontalieră.

12. Organizarea teritorială a puterii publice locale trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societăţii, precum şi a responsabilităților care vor reveni sistemului în viitor.

13. Reformarea organizării teritoriale a puterii locale se dovedește a fi o condiție importantă pentru dezvoltarea democratică a Republicii Moldova, însă asupra conținutului și modului în care ar trebui să fie realizată, nu atestăm unitate de abordări la nivelurile decizionale. Discuțiile în jurul subiectului privind importanța în organizarea teritorială a puterii locale a dimensiunii democratice versus dimensiunea economică, sunt departe de a se finaliza și nici răspunsul nu este clar. Decizia privind prevalarea unei sau altei dimensiuni depinde de voința politicienilor. Însă elita politică din Republica Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții. Problema constă în faptul că logica oamenilor politici diferă de cea a experților sau a cercetătorilor științifici, deoarece principalul lor obiectiv este de a se menține la putere fie la nivel național, fie la cel local. Reforma este deseori considerată ca fiind una din componentele utilizării resursei administrative, iar (re)delimitarea teritorială este în măsură să genereze transformări substanțiale în rândurile elitelor politice locale.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Rezultatele obținute în urma cercetărilor științifice, au contribuit la conturarea unei direcții noi de cercetare științifică, fundamentată pe o paradigmă inovatoare de investigare: organizarea teritorială a puterii locale.

Dat fiind că a fost stabilit cadrul conceptual de analiză a problemei, au fost fundamentate din punct de vedere teoretic noțiunile esențiale ale domeniului și au fost identificate soluțiile pentru depășirea situației create, explorarea acestei direcții de cercetare științifică poate oferi fundamentul conceptual-teoretic și metodologic pentru soluționarea problemelor organizării teritoriale optime a puterii locale din Republica Moldova și eficientizării activității autorităților puterii locale.

Ideile expuse în lucrare reprezintă rezultatul activității de cercetare a autorului. Acestea și-au găsit materializare în peste 80 de publicații științifice, au fost prezentate la mai multe foruri științifice naționale și internaționale, au fost utilizate pentru fundamentarea mai multor decizii ale consiliului raional Cahul care au avut un impact pozitiv asupra dezvoltării raionului.

Rezultatele cercetării oferă posibilitatea de a justifica o serie de concluzii teoretice și practice privind reformarea sistemului actual de organizare teritorială a puterii locale:

1. În spațiul de cercetare autohton, organizarea teritorială a puterii locale nu a constituit obiectul unor investigații științifice pertinente. În elaborările științifice, care, în cea mai mare parte, au supus analizei diferite aspecte ale reformei administrativ-teritoriale a predominat abordarea etatistă a fenomenului [393, p. 37-38; 70, p. 10-17].

2. Limitele abordării etatiste au favorizat perpetuarea organizării teritoriale a puterii locale caracteristică sistemelor centralizate de exercitare a puterii publice [514, p. 264-273].

3. Încercările de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii locale, fiind lipsite de viziune, nu au avut ca finalitate instituirea unui sistem optim și eficient, tendințele centralizatoare au favorizat procesele de stagnare la nivel local [76, p. 72-77].

4. Relațiile existente între nivelurile de exercitare a puterii publice și funcționalitatea sa sunt determinate de mecanismul ineficient de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice [68, p. 49-52].

5. Parcursul european al Republicii Moldova este irealizabil fără modernizarea organizării teritoriale a puterii locale, deoarece puterea publică locală, prin rolul pe care îl îndeplinește și mijloacele de acțiune disponibile poate impune societății direcțiile, ritmul și anumite standarde de dezvoltare [390, p. 41-42].

6. Modelele de organizare teritorială a puterii locale sunt impuse de condiții concrete istorice, politice, economice și sociale. În condițiile actuale din Republica Moldova soluțiile fezabile pentru diminuarea repercusiunilor fragmentării teritoriale și edificarea unui model judicios de organizare

teritorială a puterii locale rezidă în: a) consolidarea temperată a colectivităților locale de ambele niveluri, b) cooperarea intercomunală și c) cooperarea transfrontalieră [74, p. 52-70; 80, p. 501-542].

7. Reforma organizării teritoriale a puterii locale urmează să fie pusă în aplicare atunci când vor fi elaborate fundamentele sale conceptuale, bazate pe o anumită viziune, priorități strategice, valori democratice și standarde europene ale administrării eficiente [394, p. 87-89].

Constituirea și consolidarea în Republica Moldova a unui sistem eficient și competitiv de organizare teritorială a puterii locale presupune o reevaluare conceptuală privind puterea publică și valențele ei în statul democratic. În această ordine de idei, propunem următoarele **recomandări** :

Pentru Parlamentul Republicii Moldova:

a) privind definirea conceptuală a noțiunilor și sintagmelor:

1. Renunțarea la sintagma „organizarea administrativ-teritorială" în favoarea sintagmei „organizarea teritorială a puterii publice". Sintagma „organizarea administrativ-teritorială" a fost preluată din sistemul administrativ sovietic și reflectă situația în care puterea executivă exercitată prin organele administrative era predominantă, iar „divizarea" teritoriului în „unități administrativ-teritoriale" servea, prioritar, pentru amplasarea organelor administrative, de unde și denumirea. În condițiile democratizării societății și a recunoașterii dreptului colectivităților teritoriale publice la autoadministrare, când autorități reprezentative și executive activează la nivelul subnațional de realizare a puterii publice, respectiva sintagmă trebuie înlocuită cu „organizarea teritorială a puterii publice", care corespunde noilor realități sociale și reprezintă un sistem de relații între diferitele niveluri ale puterii publice.

2. Introducerea în textul Constituției Republicii Moldova a sintagmei „colectivitate locală": art. 110 practic nu face distincție clară între localități și colectivități locale („unități administrativ-teritoriale"), producînd confuzii în sistemul organizării teritoriale a puterii publice. Recomandăm să fie inclus în textul constituțional sintagma „colectivitate locală" (de ambele niveluri): județele (colectivități locale de nivelul II, în locul actualelor raioane) și comunele (colectivități locale de nivelul I), care pot fi rurale și urbane (orașe și municipii). Din aceste considerente propunem ca art. 110 al Constituției Republicii Moldova să fie redenumit și formulat după cum urmează:

„Organizarea teritorială a puterii publice subnaționale în Republica Moldova

(1) Sistemul organizării teritoriale a puterii publice subnaționale în Republica Moldova este alcătuit din județe, comune (rurale și urbane) şi unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Comunele urbane pot fi orașe și municipii" [77, p. 176-177].

3. Amendarea textului constituțional și a cadrului legal, în sensul recunoașterii explicite a populației colectivităților locale în calitate de subiecți ai autonomiei locale.

b) privind delimitarea atribuțiilor între nivelurile de exercitare a puterii publice:

4. Asocierea reformei organizării teritoriale a puterii publice cu procesul de descentralizare cu. Transferul de atribuții trebuie efectuat în conformitate cu posibilitățile materiale, financiare și umane ale fiecărui nivel al puterii publice.

5. Delimitarea clară a atribuțiilor între puterea statală și nivelurile puterii locale. La nivel intermediar și local, autoritățile publice statale trebuie să exercite doar funcții de semnificație națională sau funcții care nu le pot efectua autoritățile publice subnaționale. Responsabilitățile de nivel intermediar și nivel local, în conformitate cu principiul subsidiarității, sunt plasate în sfera de competență a nivelului corespunzător al puterii locale [68, p. 48-51].

c) privind reformarea sistemului actual al organizării teritoriale a puterii publice locale:

6. Încadrarea reformei organizării teritoriale a puterii locale într-un context național general de reforme politico-juridice și social-economice în scopul maximizării finalităților.

7. Asocierea reformei organizării teritoriale a puterii locale cu reformarea mecanismului electoral local, în scopul de a scoate de sub influența forțelor politice constituirea autorităților publice locale de ambele niveluri. Pentru asigurarea unui grad înalt de legitimitate a puterii locale și a reprezentării corespunzătoare a intereselor populației locale în cadrul autorităților decizionale locale de ambele niveluri, propunem introducerea următorului model al mecanismului electoral local: în comunele urbane și cele rurale alegerile ar trebui realizate în circumscripții uninominale, iar la nivel intermediar – în baza sistemului mixt. Astfel, 50% din consilieri vor fi aleși în cadrul circumscripțiilor uninominale, iar 50% – potrivit sistemului proporțional. [80, p. 557].

8. Obiectivul final al reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova trebuie să fie formarea unor colectivități locale și intermediare viabile, cu suficiente prerogative și resurse, care pot să asigure stabilitatea și uniformitatea standardelor de calitate a vieții populației. În acest scop se impune asigurarea corespunderii optime a sarcinilor și capacităților colectivităților locale de ambele niveluri, în conformitate cu necesitățile lor și a unui echilibru al repartizării responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice [77, p. 156-165].

d) privind modelul optim al organizării teritoriale a puterii locale:

9. Asigurarea echilibrului optim între interesele statului și ale populației locale în stabilirea dimensiunilor colectivităților locale și intermediare. Pentru realizarea acestui scop este necesar de a lua în calcul o serie de factori, cum ar fi: activitatea economică, densitatea populației, activitatea autorităților puterii locale, dezvoltarea industriei, a infrastructurii, comerțului, finanțelor, științei, care, la rândul lor, vor determina raportul dintre locul de muncă și reședință.

10. Crearea cadrului legal favorabil stimulării cooperării intercomunale în scopul dezvoltării unor servicii și utilități publice. Necesitatea implementării și amplificării mecanismelor de punere

în aplicare a cooperării intercomunale în sistemul de autoadministrare locală este determinată de fragmentarea colectivităților locale, dezechilibrul semnificativ între colectivitățile locale urbane și colectivitățile rurale, capacitatea lor administrativă slabă, în special a celor rurale, care reprezintă cea mai mare parte.

11. Elaborarea cadrului legal favorabil stimulării cooperării transfrontaliere a colectivităților locale.

12. Pentru depășirea fragmentării teritoriale a Republicii Moldova, propunem următorul algoritm:

- menținerea organizării puterii publice locale pe două niveluri;
- reducerea semnificativă a numărului colectivităților locale de nivelul II;
- consolidarea temperată a colectivităților locale de nivelul I pe calea fuzionării voluntare;
- crearea condițiilor pentru amplificarea și extinderea cooperării intercomunale;
- crearea condițiilor pentru aprofundarea cooperării transfrontaliere;
- redefinirea construcției regionale prin crearea a trei regiuni de dezvoltare viabile (Nord, Centru, Sud), comparabile, după numărul populației și a resurselor disponibile, în concordanță cu rigorile NUTS [80, p. 558-560].

Pentru Guvernul Republicii Moldova:

1. Elaborarea unei viziuni fundamentate științific, administrativ, economic și social în cadrul Guvernului cu privire la procesul de reformă al organizării teritoriale a puterii publice;

2. Monitorizarea principiilor bunei guvernări la nivelul serviciilor deconcentrate.

3. Promovarea dialogului și viziunii intersectoriale în dezvoltarea de politici publice corelate cu potențialul și necesitățile colectivităților locale.

Pentru autoritățile publice locale:

1. Consolidarea voluntară a colectivităților locale în scopul consolidării bazei materiale și a resurselor disponibile pentru a realizarea cu succes a competenței atribuite.

2. Diversificarea mijloacelor de implicare a populației locale în procesul decizional cu scopul legitimării deciziilor adoptate.

3. Valorificarea oportunităților oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea în proiecte finanțate de Uniunea Europeană și de alți parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova.

4. Amplificarea cooperării intercomunale în scopul diversificării gamei serviciilor publice oferite populației, urmărindu-se calitatea și diversificarea lor.

5. Gestionarea eficientă a patrimoniului public disponibil, identificarea și luarea în gestiune a patrimoniului aflat în perimetrul teritorial al colectivităților locale.

Finalitatea reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie să contribuie substanțial la

soluționarea următoarelor probleme:

a) să pună în aplicare un mecanism uniform pentru realizarea autonomiei locale, ținându-se cont de tradițiile locale, istorice și de alte particularități semnificative ale colectivităților locale din Republica Moldova;

b) să stabilească dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale de ambele niveluri, evitând fragmentarea lor teritorială;

c) să asigure funcționarea eficientă a autorităților puterii locale;

d) să favorizeze implicarea populației locale în viața publică și în administrarea afacerilor publice la nivel local;

e) să reducă efectiv, per ansamblu, aparatul administrativ al autorităților puterii locale;

f) să delimiteze clar sferele de responsabilitate a autorităților la fiecare nivel de realizare a puterii publice;

g) să asigure realizarea cooperării intercomunale în vederea soluționării problemelor comune ale colectivităților teritoriale subnaționale;

h) să asigure dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor în autoritățile deliberative ale puterii locale, dreptul de a controla activitatea autorităților puterii locale de ambele niveluri;

i) să implementeze un mecanism eficient de evaluare a activității autorităților puterii locale de ambele niveluri [77, p. 179-180].

Prin cercetarea efectuată nu pretindem de a fi pus punctul final într-o dispută științifică. Prin datele și argumentele prezentate am configurat reperele conceptuale ale unui sistem de organizare teritorială a puterii publice locale, construit pe fundamentul teoretic al pluralității colectivităților teritoriale locale și democrației locale. Rezultatele obținute sunt un punct de plecare pentru viitoare demersuri de cercetare circumscrise următoarelor direcții:

a) relația dintre dimensiunea teritorială și eficiența activității autorităților puterii locale,

b) efectele organizării teritoriale a puterii locale asupra funcționării democrației locale,

c) exercitarea eficientă a puterii locale sub presiunea factorilor demografici.

Subiectele reliefate în lucrare deschid perspective noi în aspect metodologic și conceptual-teoretic pentru extinderea și aprofundarea cercetărilor în domeniu, mai ales în contextul că reforma autorităților administrației publice locale rămâne pe agenda zilei.

BIBLIOGRAFIE:

A. Bibliografie în limba română:

1. Agenda de Asociere dintre Republica Moldova şi Uniunea Europeană. http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26_06.doc (accesat la 28.10.2016).
2. Albu M. Corelarea principiilor subsidiarităţii şi autonomiei locale. Teoria şi practica administrării publice. În: Materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională 23 mai 2014. Chişinău: AAP, 2014, p. 32-35.
3. Alegeri parlamentare, 29 iulie 2009. http://cec.md/index.php?pag=cat&id=1154&l=ro. (accesat la 16.08.2017).
4. Alegerile locale generale din 14 iunie 2015 din Republica Moldova. http://www.voteaza.md/r/rez_t1_2015/.
5. Alegerile locale generale din 25 mai şi 8 iunie 2003. http://www.e-democracy.md/elections/local/2003/ (accesat la 22.11.2016).
6. Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 29 iulie 2009. http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/20092/ (accesat la 16.08.2017).
7. Alexandru D. Locul şi rolul colectivităţilor locale în sistemul dreptului. Studia Securitatis, 2011, nr. 2, p. 125-132.
8. Alexandru I. Criza administrației: teorii și realități. București: Ed. ALL BECK, 2001. 212 p.
9. Alexandru I. et. al. Drept administrativ. Bucureşti: Editura Economică, 2002. 432 p.
10. Alexandru I. Tratat de administraţie publică. Bucureşti: Ed. Universul Juridic, 2008. 972 p.
11. Alocuţiunea Preşedintelui PCRM V. Voronin, în cadrul conferinţei de presă 27.04.2011. http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id=6208 (accesat la 17.08.2017).
12. Amititeloaie A. Puterea politică din România contemporană şi unele tendinţe discreţionare în exercitarea ei. Teza de doctor în politologie. Chişinău, 2014. 149 p.
13. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2013. Chişinău: BNS, 2013. 556 p.
14. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2017. Chişinău: BNS, 2017. 486 p.
15. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr. 3-4, 1991, p. 141-148.
16. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 43-50.
17. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (III). În: Studii de drept românesc, nr. 2, 1993, p. 103-114.
18. Apostol-Tofan D. Drept administrativ. Ed. A 2-a, rev. Vol. 1. București: Editura C.H.Beck, 2008. 369 p.
19. Arseni A. „Suveranitatea naţională" de la abordarea teoretică la realizarea practică. În: Revista Naţională de Drept, 2012, nr. 12, p. 8-14.
20. Autoritățile locale cer respect și vor descentralizare și autonomie locală reală! http://www.calm.md/libview.php?l=ro&idc=34&id=401&t=/SERVICIUL-PRESA/Noutati/Autoritatile-locale-cer-respect-i-vor-descentralizare-i-autonomie-locala-reala (accesat la 17.09.2017).
21. Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate şi, în special, a Iniţiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele şi capacitatea administrativă a autorităţilor locale şi regionale din Republica Moldova" din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015).
22. Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană şi rolul autonomiei locale şi regionale în elaborarea şi punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013.
23. Avornic Gh. Tratat de Teoria generală a statului şi dreptului. Vol. I. Chişinău, 2009. 460 p.
24. Balmuș V. Reforma administraţiei publice – obiectiv comun al guvernării şi comunității științifice. În: Akademos, nr. 4, 2016, p. 86-89.

25. Bantuş N. Rolul şi funcţiile teritoriului statului. În: Legea şi viaţa, 2008, nr.7, p. 25-28.
26. Bantuş N. Unele consideraţiuni privind legătura indisolubilă între elementele constitutive ale statului. În: Revista Naţională de Drept, nr. 4, 2008, p. 62-67.
27. Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2016_prima_parte_finale-r.pdf (accesat la 21.10.2016).
28. Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2017. http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017 (accesat la 11.08.2017).
29. Barometrul Opiniei Publice, mai 2011. http://ipp.md/public/files/Barometru/ Brosura_BOP_05.2011_prima_parte.pdf (accesat la 24.10.2016).
30. Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP10.2016.pdf (accesat la 21.10.2016).
31. Bădescu I. Idei politice. București: Ed. Mica Valahie, 2011. 210 p.
32. Bălan E. Elemente de drept administrativ. Bucureşti: Trei, 1999. 142 p.
33. BBC: R. Moldova, statul cu cea mai mare rată de scădere a populației. http://ziarulnational.md/alarmant-bbc-r-moldova-statul-cu-cea-mai-mare-rata-de-scadere-a-populatiei-patru-cetateni-parasesc-tara-in-fiecare-ora/ (accesat la 02.06.16).
34. Benceci D. Puterea politică și ordinea socială: manifestare şi interdependenţe (cazul Republicii Moldova). În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), Partea XXI, 2003, p. 100-104.
35. Bencheci D. Puterea politică ca fenomen social: abordare teoretică şi practică. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), Partea XX, 2002, p. 4-14.
36. Bencheci D. Puterea politică în Republica Moldova: probleme ale eficientizării funcționării. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2006, p. 5-12.
37. Beschieru I. Cooperarea inter-comunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chiţinău: CALM, 2013. 48 p.
38. Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoaşterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010. 328 p.
39. Blajko Vl. Colaborarea internațională în Euroregiunea „Prutul de Sus”: probleme, perspective. În: Idei și valori perene în științele socio-umane. Studii și cercetări. Tomul XIII. Cluj-Napoca: Editura Argonaut, 2008, p. 237-244.
40. Boţan Ig. Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova. http://www.e-democracy.md/comments/political/200304081/ (accesat la 14.05.2003).
41. Bratu D.D., Neacșu D. Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. București: Editura Universitară, 2013. 427 p.
42. Buciuceanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_II.pdf (accesat la 01.10.2016).
43. Cabinetul de miniştri a aprobat Strategia de reformare a administraţiei publice. http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobat-strategia-de-reformare-administratiei -publice (accesat la 26.09.2016).
44. Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat. Sondaj național. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2016. 43 p.
45. Carp R. Descentralizarea – cadrul normativ şi limitele constituţionale. În: Revista de Drept Public, nr. 2, 2014, p. 109-121.
46. Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: Tratate internaționale, Vol. 14, 1999, p. 14.
47. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în: Monitorul Oficial Nr. 141 din 22.11.2001.
48. Cartea albă a Comitetului Regiunilor privind guvernanţa pe mai multe niveluri (2009/C 211/01). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF (accesat la 27.05.2016).
49. Castrașan T. Avantaje şi dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2012, p. 14-18.

50. Câți cetățeni ai R. Moldova se află peste hotare. http://www.ziarulnational.md/oficial-cati-cetateni-ai-r-moldova-se-afla-peste-hotare-raspunsul-maeie/ (accesat la 12.02.2017).
51. Chiriac C. Emergența modelului guvernanței multi-level în România. În: Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, nr. 1, 2009, p. 5-18.
52. Chivriga An., Furdui V. Organizarea şi funcţionarea APL în Republica Moldova: competenţe, structura şi resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009. 42 p.
53. Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. Bucureşti: Hiperion XXI, 1992. 208 p.
54. Ciolan L. Dincolo de discipline. Ghid pentru învăţarea integrată/crosscurriculară. Bucureşti: Humanitas Educaţional, 2003. 80 p.
55. Codul civil (adoptat de Legea nr. 1107-XV din 06.06.2002). Publicat în: Monitorul Oficial, nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
56. Comisia Paritară pentru Descentralizare a analizat implementarea prevederilor Strategiei Naționale de Descentralizare. http://descentralizare.gov.md/libview.php?l=ro&idc=249&id=1298&t=/EVENIMENTE/Nationale/Comisia-Paritara-pentru-Descentralizare-a-analizat-implementarea-prevederilor-Strategiei-Nationale-de-Descentralizare (accesat la 17.09.2017).
57. Comisia parlamentară „Comisia speciala pentru modificarea şi completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale”. http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiispeciale/tabid/85/CommissionId/22/Default.aspx (accesat la 26.07.2016).
58. Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Sporirea autonomiei autorităților locale din țările partenere în vederea consolidării guvernanței și a îmbunătățirii rezultatelor în materie de dezvoltare” (15.5.2013). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0280&from=RO (accesat la 03.10.2016).
59. Consiliul Raional Orhei. Proiecte de acte. http://or.md/proiecte-de-acte/ (accesat la 04.11.2016).
60. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chişinău: Arc, 2012. 574 p.
61. Constituţia României (2003). Publicată în: Monitorul Oficial nr.767 din 31 octombrie 2003.
62. Cornea S. Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-195.
63. Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze şi consecinţe. În: „Modernizarea administraţiei publice în contextul democratizării sistemului politic şi proceselor integraţioniste”, conf. şt. intern. (2010). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 59-72.
64. Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Ştiinţific al Universităţii de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1, 2015, p. 4-30.
65. Cornea S., Cornea V. Autoadministrarea colectivităţilor locale: aspecte teoretico-practice. Cahul: US „B. P. Hasdeu”, 2010. 348 p.
66. Cornea S. Consideraţii privind organizarea administrativă a teritoriului statului. În: Administrarea publică, № 1-2, 2004, p. 26-33.
67. Cornea S. Contextul administrativ și politic al descentralizării în Republica Moldova. În: Buletinul Ştiinţific al Universităţii de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1, 2016, p. 4-14.
68. Cornea S. Cooperarea autorităților locale cu cele statale – condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2017, p. 45-52.
69. Cornea S. Cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor locale din Republica Moldova: între oportunități și șanse nerealizate. În: Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри”, Одеса: ОНМУ, 2017, с. 163-168.

70. Cornea S. Definirea noţiunii putere publică: abordări autohtone. În: Perspectivele şi problemele integrării în Spaţiul European al Învăţământului superior: Conf. şt.-practică intern., 5 iun. 2015. Vol. I. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2015, p. 10-17.
71. Cornea S. Delimitarea teritorial - administrativă a Basarabiei în anii 1812-1917. În: Administrarea Publică: teorii, practici, perspective. Materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice din 21 mai 2002. Chişinău, 2002, p. 45-52.
72. Cornea S. Descentralizarea – mecanism de realocare a autorităţii între nivelurile puterii publice. În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice (Partea I), nr. 2, 2016, p. 56-71.
73. Cornea S. Descentralizarea puterii publice în Republica Moldova: sub ce formă(e)? În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 3, 2016, p. 19-32.
74. Cornea S. Dimensiunea teritorială a puterii publice locale din Republica Moldova: posibile soluții de atenuare a efectelor fragmentării teritoriale. În: Revista de filosofie, sociologie și științe politice. 2017, nr.3. p. 52-70 (Partea I).
75. Cornea S. Efectele sărăciei în mediul rural al Republicii Moldova. În: Fenomenul sărăciei în condiţiile societăţii în tranziţie. Culegere de articole. Conferinţa Ştiinţică Internaţională, 23-25 oc-tombrie, 2014. Chişinău: S.n., 2015 (Tipogr. „Garomont-studio), p. 220-230 .
76. Cornea S. Evoluţia delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: Administraţia statului Republica Moldova la 20 de ani de independenţă: Materiale ale sesiunii de com. şt., 29-30 oct., 2011. Chişinău: S. n., 2012, p. 71-78.
77. Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018. 250 p.
78. Cornea S. Impactul sărăciei asupra participării publice la nivel local: cazul Republicii Moldova. În: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, 8th of May 2015. Proceedings, nr. 7. Galati: Pro Universitaria, 2015, p.151-167.
79. Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812 - 1917). Cahul: USC, 2003. 143 p.
80. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017. 614 p.
81. Cornea S. Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. În: Administrarea publică, nr. 4, 2016, p. 22-30.
82. Cornea S. Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităţilor locale. În: Administrarea publică, nr. 4, 2006, p. 22-31.
83. Cornea S. Relația „suveranitatea poporului – puterea publică”: cazul Republicii Moldova. În: Studii alese de drept și științe administrative. București: Pro Universitaria, 2017, p. 55-63.
84. Cornea S. Respectarea drepturilor cetăţenilor la informaţie în activitatea autorităţilor administraţiei publice. În: Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat din Moldova. Seria „Ştiinţe socioumanistice”, Vol. II, Chahul: USC, 2006, p. 81-83.
85. Cornea S., Cornea V. Cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor locale. În: Conferinţa ştiinţifică de totalizare a activităţii de cercetare a cadrelor didactice, 12-13 mai 2011, Vol I. Cahul: USC, 2011, p. 234-242.
86. Cornea S., Cornea V. Numele - element esenţial al idenditătii colectivităţilor locale din R. Moldova. În: Caietul științific nr. 6 / 2012. Chișinău: ISAM, 2014, p. 192-202.
87. Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009. 225 p.
88. Costachi Gh., Pogoneţ G. Suveranitatea: între ficţiune şi realitate. In: Legea şi viaţa, nr. 11, 2014, p. 5-10.
89. Cotici R. Conducerea publică - formă a conducerii sociale. Administraţia în cadrul conducerii publice. În: Revista Naţională de Drept, nr.1, 2007, p. 81-86.
90. Cozmâncă O., Preda M. Legea administraţiei publice locale. B.: Lumina Lex, 1996. 350 p.
91. Creangă I. Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Chișinău: Epigraf, 2003. 333 p.

92. Creangă I. Administraţia publică locală în contextul actualelor prevederi constituţionale şi perspectiva unor noi reglementări constituţionale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluţii şi modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 199-282.
93. Cujbă V. Etape ale reformei de descentralizare şi premise pentru asigurarea autonomiei locale. În: Studia Universitatis Moldaviae, 2013, nr. 8 (68), p. 227-232.
94. Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative (accesat la 17.10.2017).
95. Cuvântarea deputatului Gh. Mocanu în plenul Parlamentului din 05.04.2012, p. 23. http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=en-US (accesat la 14.07.2012).
96. Dabu V. Drept constituţional şi instituţii politice. Bucureşti: Ed. SNSPA, 2005. 368 p.
97. Dahl R.A. Poliarhiile. Participare şi opoziţie. Iaşi: Institutul European, 2000. 263 p.
98. Dandiş N., Saca V. Republica Moldova între cadrul normativ naţional şi cel european privind cooperarea transfrontalieră. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2010, p. 80-90.
99. Davey K. Descentralizarea în ţările Europei Centrale şi de Est: obstacole şi oportunităţi. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est / Ed. G.Peteri. Chișinău: Ed.: „TEHNICA-INFO”, 2004, p. 33-40.
100. Davey K. Servicii locale. http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=710&t=/CE-ESTE-DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Servicii-Locale (accesat la 05.08.2017).
101. Dănişor D.C. Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale (comentarii ale art. 2 din Constituţia României). În: Revista de ştiinţe juridice, nr.2, 2007, p. 81-91.
102. De ce „migrează” primarii. https://www.zdg.md/editia-print/politic/de-ce-migreaza-primarii/comment-page-1(accesat la 04.04.2018).
103. De Vries M.S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administraţie şi management public, nr. 8, 2007, p.144-153..
104. Declaraţia finală a Conferinţei Internaţionale „Reforma de Descentralizare: de la strategie la acţiuni”. http://serviciilocale.md/libview.php?l=ro&idc=57&id=188&t=/Stiri-Galerii-foto/Noutati-pe-domenii/Descentralizare/Declaratia-finala-a-Conferintei-Internationale-Reforma-de-Descent ralizare-de-la-strategie-la-actiuni (accesat la 12.10.2016).
105. Declaraţia suveranităţii Republicii Sovietice Socialiste Moldova nr. 148-XII din 23.06.90. În: Veştile nr. 8/192, 1990.
106. Declaraţie privind constituirea Coaliţiei de guvernare “Alianţa pentru Integrarea Europeană”.http://www.pl.md/libview.php?l=ro&idc=78&id=1210&t=/Presa/tiri/DECLARATIE-privind-constituirea-Coalitiei-de-guvernare-Alianta-pentru-Integrarea-Europeana (accesat la 16.08.2017).
107. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. București, 1991. 157 p.
108. Descentralizare si Autonomie Locală: Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2012. 64 p.
109. Descentralizarea: elementele unui model. Red.: V. Popa. Chișinău: TISH, 2006. 119 p.
110. Dezvoltarea regională. Chișinău: GIZ, 2014. 186 p.
111. Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspiraţie franceză şi adaptare autohtonă. Bucureşti: Editura Economică, 2012. 148 p.
112. Doar 30% dintre moldoveni cunosc ce înseamnă reforma administrativ-teritorială. http://unimedia.info/stiri/doar-30-dintre-moldoveni-cunosc-ce-inseamna-reforma-administrativ-teritoriala-92613. html#.VTdiT1eiHvQ.facebook (accesat la 05.06.2015).
113. Dragodan A. Legalitatea şi oportunitatea actelor autorităţilor administraţiei publice locale descentralizate. În: Caietul ştiinţific, nr. 11, 2009, p. 433-441.

114. Drăganu T. Drept constitutional. Bucureşti, Editura Didactică și Pedagogică, 1972. 472 p.
115. Drăganu T. Drept constituţional şi instituţii politice. V. I , B.: Ed. Lumina Lex, 1998. 416 p.
116. Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr. Mircea Preda. Bucureşti, Ed: AMIVA, 1992. 382 p.
117. Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010. 111 p.
118. Economia Naţională a Republicii Moldova. Anuar statistic 1990. Chişinău: Universitas, 1991, p. 14. 384 p.
119. Engels Fr. Originea familiei, a proprietăţii private şi a statului. Chişinău: Cartea Moldovenească, 1980. 232 p.
120. Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic şi derivaţional; principii de reglementare. Referat ştiinţific al tezei de dr. hab. Ch., 2004. 84 p.
121. Exerciţiu de evaluare inter pares cu privire la reforma de descentralizare în Republica Moldova. http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=1203&t=/CEESTE DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Exercitiu-de-evaluare-inter-pares-cu-privire-la-reforma-de-descentralizare-in-Republica-Moldova-martie-iunie-2014 (accesat 08.05.2016).
122. Factorul politic al finanţării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr. 3, 2008. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2008. 12 p.
123. Fisichella D. Ştiința Politică: probleme, concepte, teorii. Chișinău: USM, 2000. 378 p.
124. Flonta M. Thomas Kuhn şi reorientarea istorică în filozofia ştiinţei. În: Kuhn Th. Structura revoluţiilor ştiinţifice. Bucureşti: Humanitas, 2008, p. 5-49.
125. Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. http://www.ccd.md/provoc-ri-demografice-i-politici-necesare (accesat la 01.10.2016).
126. Gagauz O. Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: Creşterea economică în condiţiile globalizării. Conf. intern. şt.-practică (2015). Chişinău: S. n., 2015, p. 5-10.
127. Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 11.08.2017).
128. Găitănaru A.L. Nicula A. Posibilităţi şi limite de gestionare a colectivităţilor locale (I. Noţiune de colectivitate locală. Cadrul legal). În: Analele Universităţii din Oradea. Ştiinţe economice. Tom XIII, 2004, p. 193-199.
129. Gâştemulte N. Născut în ... Saharnîi Zavod. http://www.timpul.md/articol/nascut-in-%E2%80%A6-saharnii-zavod-29364.html (accesat la 12.08.2017).
130. Gorobievschi Sv. Aspecte metodologice de soluţionare a problemelor teritoriale de către administraţia publica locala. În: Economica, nr. 3, 2009, p. 12-25.
131. Graur O. Administraţia publică din Republica Moldova şi problemele acesteia în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În: Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 19 mai 2017. Chişinău: AAP, 2017, p. 98-105.
132. Groza O. Polarizare teritorială şi organizare administrativă în România. The missing link: nivelul regional. În: Lucrările Seminarului Geografic „D. Cantemir”, nr. 21-22, 2002, p. 337-351.
133. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. I. Chişinău, s.n., 2001. 280 p.
134. Gudîm A. Raioanele şi economia. În: Săptămâna, 20.06.2003, p. 7.
135. Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0 (accesat la 11.08.2017).
136. Guvernul a aprobat Planul de acţiuni privind implementarea „Strategiei naţionale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/17004366 (accesat la 29.08.2017).

137. Hotărâre despre modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 636-XII din 10 iulie 1991 pentru aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr.102-XIII din 13.05.94. Publicată în: Monitor nr. 5/150 din 30.05.1994.
138. Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 10 din 19.02.2002 pentru controlul constituţionalităţii Hotărîrii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale" // Monitorul Oficial 33-35/3, 07.03.2002.
139. Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 36 din 10.12.98 pentru controlul constituţionalităţii Decretului Preşedintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chişinău". În: Monitorul Oficial 111-113/45 din 17.12.1998.
140. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituţionalităţii unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale şi Legii privind administraţia publică locală nr. 750 din 06.11.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 65-66/750 din 24.11.1995.
141. Hotărârea Curţii Constituţionale cu privire la controlul constituţionalităţii unor prevederi din Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova" nr. 50 din 05.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 112-114/59 din 14.10.1999.
142. Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituţionalităţii unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea şi completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administraţia publică locală". Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.
143. Hotărârea Curţii Constituţionale pentru controlul constituţionalităţii Decretului Preşedintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chişinău" nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998
144. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituţionalităţii Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale" nr. 10 din 19.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 33-35/3 din 07.03.2002.
145. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Concepţiei cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006 nr. 1069 din 29.09.2004. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 182-185/1266 din 08.10.2004.
146. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităţilor teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.
147. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020nr. 1351 din 15.12.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 459-471 din 23.12.2016.
148. Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 291-295 din 23.10.2015.
149. Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama şi statele – tip ale aparatului, direcţiilor şi secţiilor Consiliului judeţean nr. 680 din 22.07.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 80-82/714 din 29.07.99.
150. Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama şi statele de personal ale aparatului raional, direcţiilor, secţiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional nr. 689 din 10.06.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-120/711 din 13.06.2003.
151. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 229-243/580 din 07.07.2017.
152. Hotărârea Guvernului R. Moldova cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului și subdiviziunilor consiliului judeţean nr. 893 din 09.07.02. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 103-105/1010 din 18.07.02.
153. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului naţional de

acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în perioada 2014-2016 nr. 808 din 07.10.2014. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-309 din 10.10.2014.
154. Hotărârea Parlamentului cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale nr. 807-XV din 05.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 21-22/99 din 05.02.2002.
155. Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale" nr. 636 din 10.07.1991. Publicată în: Veştile, nr. 11-12/111, 1991.
156. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, privind ratificarea Convenţiei-Cadru Europene asupra cooperării transfrontaliere a colectivităţilor sau autorităţilor teritoriale din 21.05.1980 nr. 596-XIV din 24.09.99. Publicată în: Tratate internaţionale, Vol. 28, 2001, art. nr. 83.
157. Hotărârea Prezidiului Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti cu privire la reglementarea scrierii denumirilor oficiale de localităţi şi de unităţi teritorial-administrative ale RSS Moldoveneşti nr. 3757-XI din 28.02.90. În: Veştile, nr. 3/57, 1990.
158. Hotărârea Sovietul Suprem al RSS Moldoveneşti despre modul de punere în aplicare a Legii RSS Moldoveneşti „Cu privire la funcţionarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldoveneşti" nr. 3466-XI din 01.09.89. Publicată în: Veştile nr. 9/218, 1989.
159. Hotărârea Sovietul Suprem al RSSM cu privire la restabilirea denumirii vechi a localităţii de tip orăşenesc Lazo şi a raionului Lazo nr. 120-XII din 20.06.90.
160. Hotărârea Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti cu privire la unele modificări în diviziunea teritorial-administrativă a RSS Moldoveneşti nr. 27-XII din 24.05.90.
161. Hotărârea Sovietului Suprem al RSSM cu privire la schimbarea denumirilor oraşului Cotovschi şi raionului Cotovschi din RSS Moldova nr. 101-XII din 15.06.90.
162. Iancu D.C. Uniunea Europeană și administrația publică. Iași: Polirom, 2010. 243 p.
163. Iftene Cr. Descentralizarea în administraţie: căsătorie sau divorţ? În: Caietul ştiinţific, nr. 11, 2009, p. 465-477.
164. Impedimentele reformei teritorial-administrative. http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf (accesat la 26.12.2017).
165. Infrastructura de drumuri în profil territorial. http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/territorial-statistics-analytical-briefs/analytical-brief-3.html (accesat la 18.01.2017).
166. Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015. 75 p.
167. Iorga N. Discursul ţinut la discuţia reformelor, în şedinţa Adunării Deputaţilor de la 9 iunie. Iaşi: Tipografia „Progresul", 1917. 22 p.
168. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. B.: All Beck, 2005. 658 p.
169. Jackson J. et al. Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: S.n., 2015. 298 p.
170. Jecev I. Reflecţii privind problemele conceptuale ale puterii de stat. În: Legea și viața, nr. 10, 2012, p. 49-56.
171. Juc V. Demontarea şi sfîrşitul regimului partidului unic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2011, p. 69-82.
172. Juc V., Patlis L. Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație. În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, nr. 3, 2012, p. 98-113.
173. Jude I. Paradigmele şi mecanismele puterii. Kratologia – o posibilă ştiinţă despre putere. Bucureşti: Editura Didactică şi Pedagogică, 2003. 480 p.
174. Karpinski J. A.B.C.-ul Democraţiei. Bucureşti: HUMANITAS, 1993. 144 p.
175. Kuhn Th. Structura revoluţiilor ştiinţifice. Bucureşti: Humanitas, 2008. 279 p.
176. La 01 ianuarie 2012 populaţia localităţii Fabrica de Zahăr era de 1000 locuitori. http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=3719&parent=0 (accesat la 18.06.2012).

177. Lege cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naţionale de descentralizare şi a Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 293-305/620 din 09.09.2016.
178. Lege pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, şi Uniunea Europeană şi comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi statele membre ale acestora, pe de altă parte nr.112 din 02.07.2014. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 185-199 din 18.07.2014, art. nr. 442.
179. Lege privind statutul municipiului Chişinău nr. 431-XIII din 19.04.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 31-32/340 din 09.06.1995.
180. Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 42-44 din 29.02.2008.
181. Legea cu privire la alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 3-4/46 din 14.01.1995 (abrogată la 08.12.1997).
182. Legea cu privire la asociaţiile obşteşti nr. 837 din 17.05.1996. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 6/54 din 23.01.1997 (art. 9).
183. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991 Publicată în: Monitor, nr. 6.1 din 1991. (Abrogată la 07.12.1994 de Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994).
184. Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158 din 04.07.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 230-232 din 23.12.2008.
185. Legea cu privire la funcţionarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldoveneşti nr. 3465-XI din 01.09.89. Publicată în: Veştile nr. 9/217 din 1989.
186. Legea cu privire la modul de aplicare a Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova şi a Legii nr.781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea şi completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administraţia publică locală nr. 1078-XV din 24.05.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 71-73/585 din 06.06.2002.
187. Legea cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.99.Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 124-125/611 din 11.11.1999.
188. Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova nr. 589-XII din 23.05.91. Publicată în: Monitor nr. 7-8-9-10/64, 1991.
189. Legea cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 164-165 din 04.10.2011.
190. Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.577 din 29.06.2004, art. 8.
191. Legea pentru aprobarea Strategiei naţionale de descentralizare şi a Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
192. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.
193. Legea pentru modificarea şi completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 60-63/281 din 04.05.2007.
194. Legea pentru modificarea şi completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova şi privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 48-49/564 din 31.08.1995.
195. Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 100-105 din 15.04.2016.
196. Legea privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale nr. 317-XV din 18 iulie 2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 208-210

din 03.10.2003.
197. Legea privind administraţia publică locală nr. 123-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 49 din 19.03.2003.
198. Legea privind administraţia publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-15/60 din 12.02.1999 (Republicată în: Monitorul Oficial nr. 33-35 din 07.03.2002).
199. Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
200. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
201. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 021 din 16.12.2007.
202. Legea privind finanţele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 101-102/498 din 16.09.1999. Republicată în: Monitorul Oficial, nr. 397-399/703 din 31.12.2014.
203. Legea privind modificarea şi completarea unor acte legislative nr. 298-XV din 22.06.01. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 67/496 din 27.06.2001.
204. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.
205. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998.
206. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995 (Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998).
207. Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-17/49 din 07.02.2003.
208. Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 34 din 24.03.2000.
209. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) nr. 344-XIII din 23.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 3-4/51 din 14.01.1995.
210. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), oraşului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 244-247/972 din 12.12.2003.
211. Levrat N. Comuna ideală. În: Vocea Civică, volumul 3, nr. 5, 1997, p. 10-14.
212. Lipsa de continuitate și acțiuni concrete în domeniul reformei finanțelor publice locale generează probleme grave la nivel local și riscă să discrediteze procesul de descentralizare! http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=1968 (accesat la 17.09.2016).
213. Lista proiectelor de legi cu impact asupra descentralizării puterii publice. http://www.promis.md/analitica/reformarea-ap-2010-2014/ (accesat la 04.07.2016).
214. Lupuşor Ad., Babin Ad. Eficienţa autorităţilor publice locale din Republica Moldova: importanţa şi factorii determinanţi. Chişinău: Expert-Grup, 2011. 20 p.
215. Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ediţia a II-a revizuită şi adăugită. Vol. I. Bucureşti, 2002. 256 p.
216. Manda C., Manda C.C. Dreptul colectivităţilor locale. Bucureşti: Lumina Lex, 2002. 420 p.
217. Manda C.C. Elemente de știința administrației. București: Universul juridic, 2012. 324 p.
218. Măgureanu V. Studii de sociologie politică. Bucureşti: Editura Albatros, 1997. 416 p.
219. Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, 2014, nr. 2, p. 53-70.
220. Mihăilă A. Sociologia dreptului. București: Ed. Hamangiu, 2010. 280 p.
221. Morcotîlo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. http://expertgrup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea_regionala_si_doua_realitati_paralel

e.pdf (accesat la 18.09.2016).
222. Morgethau H.J. Politica între națiuni: lupta pentru putere și lupta pentru pace. Iași: Polirom, 2007. 736 p.
223. Moşneaga V., Mironova Sv., Bucataru Ig. Dimensiuni teoretice ale relatiilor dintre autoritatile centrale si regionale ale statului. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2013, p. 24-34.
224. Moşneaga V., Tanasă R., Palihovici S. Reforma serviciului public în contextul relaţiilor politico-administrative. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2007, p. 16-27.
225. Munteanu C. D. Administraţia publică teritorială. Bucureşti: Univers Juridic, 2010. 414 p.
226. Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004. 64 p.
227. Muraru I. Drept constituţional şi instituţii politice. Bucureşti: Ed. Actami, 1997. 481 p.
228. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constitutional şi instituţii politice. Ediţia a IX-a revăzută şi completată. Bucureşti: Lumina Lex, 2001. 703 p.
229. Negru B., Negru A. Teritoriul și spațialitatea juridică a statului (I). În: Administrarea Publică, nr. 1, 2017, p. 58-67.
230. Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. Bucureşti, 1938. 124 p.
231. Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. B.: Tip. Gutenberg, 1903-1904. 350 p.
232. Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea (accesat la 15.08.2017).
233. Notă explicativă la Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la aprobarea raportului privind executarea bugetului raional Cahul pe semestrul I al anului 2016” nr. 1 din 03.11.2016.
234. Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităţilor/raioanelor/ regiunilor Republicii Moldova conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici.http://www.mec.gov.md/ ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati (accesat la 12.10.2016).
235. Notă informativă privind rezultatele Recensămîntului Populației și al Locuințelor 2014. http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_ Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 18. 09.2017).
236. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. http://gov.md/sites/default/files/ document/attachments/briefing_book_rom.pdf (accesat la 10.10.2016).
237. Numărul preliminar al populaţiei stabile în Republica Moldova la 1 ianuarie 2017. http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5523 (accesat la 18.09.2017).
238. Oamenii pleacă primăriile rămân. http://sic.md/oamenii-pleaca-primariile-ramin/ (accesate la 01.07.2017).
239. Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chişinău: Expert Grup, 2010. 185 p.
240. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experienţa europeană, perspectivele Republicii Moldova. http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003 (accesat la 11.11.2016).
241. Paierele O. Consideraţii privind organizarea administrativă a teritoriului. În: Teorii şi practici ale guvernării democratice: Sesiune de comunicări ştiinţifice, 23-24 oct., 2010 (Caietul ştiinţific nr.4, 2010). Chişinău: S. n., 2011, p.138-142.
242. Paladi G., Dondiuc Iu. Factorii determinanți ai proceselor demografice în Republica Moldova. În: Creşterea economică în condiţiile globalizării. Conf. intern. şt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 11-27.
243. Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situaţia demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 59-65.
244. Palihovici S. Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În:

Administrarea Publică, nr. 2, 2017, p. 19-23.
245. Palihovici S. Reforma administraţiei publice locale în Republica Moldova: unitatea şi lupta contrarilor. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2005, p. 21-41.
246. Pascaru A. Recuperarea tradiţiei şi necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova. În: Teoria şi practica administrării publice. Materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională (20 mai 2016). Ch.: AAP, 2016, p. 24-27.
247. Pascu Iu. Organizarea puterii executive. Iași: Viața Românească, 1928. 75 p.
248. Pavelco Sv. Reformarea administraţiei publice în Republica Moldova. În: Economica, nr. 4, 2006, p. 27-30.
249. Platforma electorală a PDM. http://www.pdm.md/ro/platforma-electorala (accesat la 24.11.2014).
250. Platforma electorală a PLDM. http://www.pldm.md/stiri/alegeri-2014 (accesat la 08.01.2018)
251. Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!". http://socialistii.md/ electorala-2014/ (accesat la 17.08.2017).
252. Platon M. Aspecte generale privind administraţia publica. Chişinău: AAP, 2002. 216 p.
253. Pollitt Cr., Bouckaert G. Reforma managementului public. Chişinău: Epigraf, 2004. 336 p.
254. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, nr. 3, 1992, p. 31-35.
255. Popa V, Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chişinău: Cartier administrativ, 1998. 219 p.
256. Popa V. Drept public. Chişinău: AAP, 1998. 462 p.
257. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003. 27 p.
258. Popa V. Cadrul general al descentralizării în Republica Moldova. Descentralizarea: elementele unui model. Chișinău: TISH, 2006. 119 p.
259. Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Ed.: Cartier, 2000, p. 5-22.
260. Popescu C.L. Autonomia locala si integrarea europeana. Bucureşti: All Beck, 1999. 346 p.
261. Popescu T. Politologie. Ed. a 2-a. Chişinău: AAP, 1999. 162 p.
262. Popovici A. Consolidarea capacităţii instituţionale a administraţiei publice locale în condiţiile descentralizării administrative. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2015, p. 11-20.
263. Popovici A., Plop N. Descentralizarea şi sistemul administraţiei publice în Republica Moldova. În: Materiale ale Conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice Teoria şi practica administrării publice. Chișinău: AAP, 2014, p. 25-27.
264. Popovici I. Fundamentele teoretico-practice ale procesului evaluării reformei administraţiei publice. În: Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 19 mai 2017. Chişinău: AAP, 2017, p. 82-86.
265. Populatia stabila, la 1 ianuarie 2017 pe Raioane si orase si Ani. http://statbank. statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20 Populatia%20si%20procesele%20demografice__POP010/POP010300reg.px/table/tableView Layout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9 (accesat la 25.12.2017).
266. Populația Republicii Moldova la momentul Recensământului. http://www.statistica.md/ newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582&parent=0 (accesat la 11.08.2017).
267. Populaţia Republicii Moldova pe vîrste şi sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010. 118 p.
268. Populaţia României pe localităţi la 1 ianuarie 2016 (după domiciliu). București: INS, 2016. http://www.ilfov.insse.ro/phpfiles/ORGANIZAREA%20ADMINISTRATIVA.pdf (accesat la 06.10.2016).
269. Populația stabilă la 1 ianuarie 2016. http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db (accesat la 19.07.2018).

270. Populaţia şi procesele demografice. http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc =103& (accesat la 19.07.2018).
271. Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 42-45.
272. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ roman. Ed. a II-a. Bucureşti: LUMINA LEX, 1999. 736 p.
273. Preda Mih. Unele consideraţii privind descentralizarea serviciilor publice. În: Caietul ştiinţific, nr. 11, 2009, p. 531-537.
274. Premiul Nobel pentru economie 2008. http://www.scientia.ro/premiul-nobel/204-premiul-nobel-pt-economie-2008.html (accesat la 02.10.2016).
275. Profiroiu A., Profiroiu M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. În: Administrație și Management Public, nr. 7, 2006, p. 32-37.
276. Profiroiu M. Descentralizarea in Romania. În: Administrație și Management Public, nr. 3, 2004, p. 5-9.
277. Profiroiu M. et. al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf (accesat la 14.01.2017).
278. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf (accesat la 12.11.2016).
279. Programul de guvernare a guvernului Filat. http://www.interlic.md/2009-09-25/programul-de-guvernare-a-guvernului-filat-integral-aici-12062.html (accesat la 26.09.2009).
280. Programul electoral al PCRM. http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id_news_category=4 (accesat la 17.08.2017).
281. Programul Politic al Partidului Liberal. http://www.e-democracy.md/files/parties/pl-program-2014-ro.pdf (accesat la 17.08.2017).
282. Prohnitchi V. „Pragmatismul" contra-reformei administrative. http://www.iatp.md/descentralizare/ra313.asp (accesat la 01.10.2011).
283. Prohnitchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esenţială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare şi democraţie, nr. 1, 2011, p. 41-48.
284. Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. http://iiesp.asm.md/?p=3384 (accesat la 17.08.2017).
285. Propunerile Congresului Autorităţilor Locale din Moldova în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-CongresuluiAutoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014 (accesat la 12.09.2013).
286. Puiu V. Republica Moldova ignoră potențialul euroregiunilor. http://www.timpul.md/articol/republica-moldova-ignora-potenialul-euroregiunilor-54221.html (accesat la 15.10.2016).
287. Quo vadis Moldova? Administraţia publică. Chişinău: TACIS, 2002. 224 p.
288. Raicu E. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova - o problemă actuală imperioasă. În: Modernizarea administraţiei publice în contextul democratizării sistemului politic şi proceselor integraţioniste, conf. şt. intern. (2010, Chişinău). Chişinău: CEP USM, 2010, p. 73-81.
289. Raport privind sărăcia în Republica Moldova 2014. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat la 16.10.2016).
290. Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chişinău, 2012. http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf.

(accesat la 24.10.2016).
291. Raţa Sv. Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale. În: Administrarea Publică, 2015, nr. 1, p. 32-37.
292. Recensământul Populației și al Locuințelor 2014: Caracteristici ale locuințelor în aspect teritorial. http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5611&parent=0 (accesat la 12.07.2017).
293. Reforma administraţiei publice: controversele problemelor care bat la uşă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 13-24.
294. Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. În: Forum, nr. 10, 2003, p. 19.
295. Regiunea de Dezvoltare Nord – Est. http://www.mdrl.ro/_documente/regiuni/1.NE_ro.pdf (accesat la 26.10.2016).
296. Republica Moldova – cea mai rurală ţară din Europa. http://www.interlic.md/2007-06-27/1493-1493.html (accesat la 12.03.2017).
297. Rezoluția Conferinței Internaționale „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova”. http://www.descentralizare.gov.md/libview.php?l=ro&id=1289&idc=249 (accesat la 11.09.2016).
298. Rezoluţia Parlamentului European din 21 octombrie 2008 referitoare la guvernarea și parteneriatul la nivel național, regional și la nivel de proiect în domeniul politicii regionale (2008/2064(INI)). http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0492+0+DOC+XML+V0//RO (accesat 23.05.2016).
299. Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479& (accesat la 12.07.2018).
300. Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf (accesat la 01.10.2016).
301. Roşca A.N. Funcţionalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: Puterea politică şi coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Chişinău: Inst. Integrare Europeană şi Ştiinţe Politice al AŞM, 2010, p. 8-24.
302. Roşca A.N. Puterea politică şi ordinea socială: interacţiune şi echilibru dinamic. În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, nr.1, 2007, p. 5-10.
303. Roşca L., Volcov Ed. Politologia. Chişinău: UASM, 1999. 190 p.
304. Roșca P., Galben I., Costache L. Euroregiunile şi cooperarea transfrontalieră în ţările Uniunii Europene. În: Studii economice, nr. 3-4, 2008, p. 11-21.
305. Roșcovan M. Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova cu România şi Ucraina. www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc (accesat la 20.03.2017).
306. Rotaru M. Organizarea administrativă a teritoriului – element de bază al descentralizării administrative. În: Revista Naţională de Drept din Republica Moldova, nr.1, 2012. p. 55-59.
307. RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988. 180 p.
308. Russel B. Idealurile politice: Puterea. Oradea: Antaios, 2002. 350 p.
309. Saca V. Modernizarea sociopolitică şi valorificarea procesului democratic. Cazul Republicii Moldova. În: Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 20 mai 2016. Chişinău: AAP, 2016, p. 125-128.
310. Saca V. Republica Moldova intre dimensiunile schimbării şi modernizării politice. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2016, p. 134-153.
311. Saca V. Semnificații analitice ale tranzițiilor și transformărilor politice actuale. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2016, p. 108-122.
312. Saca V., Dandiş N. Corelaţia cooperării transfrontaliere cu procesul de integrare europeană: abordări conceptuale. În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, nr. 2, 2010, p. 166-178.
313. Saca V., Moisei C. Influența structurii administrativ-teritoriale asupra consolidării

capacităților administrațiilor publice locale. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2014, p. 44-52.
314. Saca V., Rusnac Gh. Transformările sociopolitice din spațiul postcomunist între factorii globali, regionali și locali. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2017, p. 101-119.
315. Saca V., Varzari P. Politici integrationiste în contextul modernizării social-politice a Republicii Moldova. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2015, p. 114-130.
316. Saitarlî N. Reforma administrativ-teritorială şi impactul acesteia asupra corpului de funcţionari din administraţia publică locală. În: Administrarea Publică, nr. 4, 2012, p. 112-116.
317. Santai I., Tabără V. Administraţie publică. Sibiu: Tecno Media, 2010. 504 p.
318. Săgeată R. Deciziile politico-administrative şi organizarea teritoriului. Bucureşti: Top Form, 2006. 395 p.
319. Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chişinău, iulie 2014. http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei (accesat la 16.10.2016).
320. Secrieru A., Stratulat O. Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. În: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2006, p. 14-28.
321. Sîmboteanu A. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic. Chişinău: Biblioteca Şt. Centrală „Andrei Lupan”, 2015, p. 175-187.
322. Sîmboteanu A. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 19 mai 2017. Chişinău: AAP, 2017, p. 21-27.
323. Sîmboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice şi aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2015, p.11-23.
324. Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituţionalizare şi evoluţie statală a Moldovei. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2008, p. 5-22.
325. Sîmboteanu A. Reforma Administraţiei Publice în Republica Moldova. Chişinău: Museum, 2001. 174 p.
326. Sîmboteanu A. Reforma administraţiei publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu UE. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2014, p. 16-29.
327. Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboteanu-Aurel-10.pdf (accesat la 09.07.2018).
328. Snegur M. Labirintul destinului: memorii. Vol. II. Chişinău: F. Draghiştea, 2008. 890 p.
329. Solomon C. Administrația publică din Republica Moldova în contextul proceselor migraționale. În: Administrarea Publică, nr. 1, 2018, p. 22-34.
330. Solomon C. Partidele politice în procesul interacţiunii dintre stat şi societatea civilă: cazul Republicii Moldova. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2014, p. 87-107.
331. Solomon C. Puterea în Republica Moldova: aspecte teoretico-practice. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 4, 2011, p. 95-111.
332. Statistica socială. http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__04%20NIV__NIV040/NIV041300.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (accesat la 18.07.2018).
333. Statistica teritorială 2016. Chișinău: BNS, 2016. 173 p.
334. Stratan A. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: Akademos, nr. 3, 2015, p. 88-91.
335. Strategia Europeana a Republicii Moldova. Chişinău, 2005. 70 p.
336. Strategia naţională de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014). Publicată în: Monitorul Oficial, nr.152/451

din 10.06.2014.
337. Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
338. Şaptefraţi T. Centralizare și descentralizare în administrația publică. În: Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conf. şt.-practice cu participare internaţională, 22 mai, 2012. Chișinău: AAP, 2012, p. 6-8.
339. Şaptefraţi T. Eficienţa administratiei publice: criterii de apreciere şl factori de influenţă. În: Administrarea Publică, nr. 1 (65), 2010, p. 23-30.
340. Șaptefrați T. Provocările reformei administraţiei publice la nivel local. În: Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 19 mai 2017. Chişinău: AAP, 2017, p. 5-9.
341. Tarangul E. Descentralizarea administrativă în statele totalitare şi autoritare. În: Arhiva de drept public. Anul II. Iaşi, 1940, p. 221-237.
342. Tarangul E.D. Curs de drept administrativ pentru anul II licență (Litografiat). Cluj: Cartea Românească, 1947. 408 p.
343. Tăbîrţă V. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: între centralism şi descentralizare. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 1, 2004, p. 47-56.
344. Transparența bugetară a orașelor, satelor și raioanelor în Moldova. http://localbudgets. viitorul.org/ (accesat la 02.10.2016).
345. Trăilescu A. Tratat elementar de drept administrativ. Bucureşti: ALL BECK, 2002. 400 p.
346. UE finanţează cu 15 milioane de euro reforma administraţiei publice propusă de Guvernul Filip. http://www.gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-admini stratiei-publice-propusa-de-guvernul (accesat la 26.09.2016).
347. Uglean Gh. Drept constituţional şi instituţii politice. Vol. I, Ed. a IV-a. Bucureşti: Editura Fundaţiei România de Mâine, 2007. 344 p.
348. Un primar din R. Moldova a vorbit la Strasbourg despre Unire. https://10tv.md/2018/04/ 04/video-in-premiera-un-primar-din-r-moldova-a-vorbit-la-strasbourg-despre-unire/ (accesat la 04.04.2018).
349. V. Ioniță „Dacă am optimiza 300 de primării am câștiga 150 milioane de lei pentru investitii”. http://viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=132&id=5243&t=%2FSTIRI-EVEN IMENTE-IDIS%2FINTERVIU-Veaceslav-Ionita-Daca-am-optimiza-300-de-primarii-am-catiga-150-milioane-de-lei-pentru-investitii (accesat la 04.07.16).
350. Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conţinut. În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, nr. 1, 2015, p. 41-52.
351. Vârstnicii în Republica Moldova în anul 2015. http://www.statistica.md/ print.php?l=ro&idc =168&id=5358 (accesat la 01.10.2016).
352. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. B.: Ed. Universul Juridic, 2012. 570 p.
353. Veniturile şi cheltuielile populaţiei în trimestrul II anul 2014. http://www.statistica.md/news view.php?l=ro&idc=168&id=4514&parent=0 (accesat la 18.09.2017).
354. Veniturile şi cheltuielile populaţiei în trimestrul II anul 2016. http://www.statistica.md/newsview. php?l=ro&idc=168&id=5342 (accesat la 18.09.2017).
355. Vida I. Puterea executivă şi administraţia publică. Bucureşti:Monitorul Oficial, 1994. 224 p.
356. Vlad Filat i-a prezentat lui Nicolae Timofti cererea de demisie a Guvernului. http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernu lui_1293641.html (accesat la 22.09.2017).
357. Voican M. Cum facem descentralizarea. În: Caietul ştiinţific, nr. 11, 2009, p. 565-572.
358. Vrabie G. Repartizarea teritorială a puterii şi problemele esenţiale cu care se confruntă administraţia publică în România. În: Buletinul ştiinţific al Universităţii „Mihail Kogălniceanu” din Iaşi. Volumul 5. Iaşi: Cugetarea, 1996, p. 153-161.

359. Vrabie G., Balan M. Organizarea politico-etatică a României. Vol. 2. Iași: Institutul European, 2004. 376 p.
360. Weber M. Etica protestantă și spiritul capitalismului. București: Humanitas, 2003. 297 p.
361. Zub A. Etatism modern și descentralizare. În: Convorbiri literare, nr. 6, 2014, p. 48-52.
362. Zub A. Un imperativ: descentralizarea statală. În: Convorbiri literare, nr. 3, 2008, p. 27-29.

B. Bibliografie în limbile engleză, franceză, spaniolă:

363. Allers M., Geertsema B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, 2014. 32 p.
364. Aron R. Paix et guerre entre les nations. Paris: Calmann-Lévy, 1962. 794 p.
365. Bahl R.W., Linn J.F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992. 574 p.
366. Bakke K.M. Decentralization and intrastate struggles: Chechnya, Punjab, and Québec. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 336 p.
367. Balan E. Territorial-administrative reorganization, a perspective of the scientific concepts. In: Lex et Scientia. Administrative Series, Nr. XVIII, Vol. 2, 2011, p. 261-267.
368. Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002. 72 p.
369. Basic Law for the Federal Republic of Germany. https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf. (accesat la 14.07.2016).
370. Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf (accesat la 17.05.16).
371. Beetham D. The legitimation of power. London: Macmillan, 1991. 267 p.
372. Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale? In: Revue française d'administration publique, no 1 (121-122), 2007, p. 5-18.
373. Berghe N. Reforming actions of the central and local public administration in the Republic of Moldova. În: Economie și Sociologie, nr. 2, 2015, p. 149-153.
374. Bilouseac I., Zaharia P. The distinction between decentralization and deconcentration of public services. In: The Annals of The „Ştefan cel Mare" University of Suceava. Fascicle of The Faculty of Economics and Public Administration, Vol. 9, No. 2(10), 2009, p. 315-320.
375. Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: C.D. Howe Institute Commentary, 2001, March, No. 150. 35 p.
376. Bosch N., Solé-Ollé A. Local Government Reform. In: IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance,'13. http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP_2013.pdf (accesat la 27.12.2016).
377. Brix R. Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good Local Governance Services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPAcee Press, 2014, p. 83-89.
378. Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom: an interpretation. Manchester: Manchester University Press, 1983. 212 p.
379. Caiden G.E. Administrative Reform. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001. 1124 p.
380. Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, 2014, p. 371-403.
381. Cariño L.V. Decentralization in Southeast Asia. In: Encyclopedia of Administration and Public Policy. Ed. By J. Rabin. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2005, p. 74-77.
382. Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21, 2014, p. 1208-

1232.
383. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007, p. 1-20.
384. Cohen J. M., Peterson S. B. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. https://sites.hks.harvard.edu/cid/hiid/555.pdf (accesat la 09.07.2018).
385. Cohen J. M., Peterson St. B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf (accesat la 14.03.2014).
386. Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Kumarian Press, 1999. 224 p.
387. Constitution de la République française. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp (accesat la 19.11.2017).
388. Constitution of the Italian Republic. http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (accesat la 29.08.2017).
389. Constitution of the Portuguese Republic. http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf (accesat la 29.08.2017).
390. Cornea S. Implementation of the provisions of Moldova-EU Association Agreement under the existing territorial-administrative delimitation: a (im)possible mission? În: Teoria şi practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 22 mai 2015. Chişinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 39-42.
391. Cornea S. The Application of Citizens Consultation Principle in Problems Solving on Administrative Organization of the Territory. In: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium", Galați, 18th-19th of April 2013. Proceedings, Vol.I, No. 5, p. 59-66
392. Cornea S. The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial – administrative delimitation of Republic of Moldova. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium". Galati, 20th –21th of April, 2012. Vol. II, No.4. - Galaţi: University Press, 2012, p. 31-53.
393. Cornea S. The territorial organization of public power: the shaping of an academic field. In: Cross-Border Journal of International Studies, 2016, nr. 1, p. 37-46.
394. Cornea S. The territorial-administrative division of the Republic of Moldova: between the Soviet past and European aspirations. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium". Galati, 23 – 24 of April, 2010. Vol. II, No.2. Galaţi: Editura Universităţii „Dunărea de Jos", 2010, p. 87-99.
395. Cornea S., Cornea V. The institutional isomorphism of the Regional Bureaus for Cross-border Cooperation in Romania. In: Cross-Border Journal of International Studies, nr. 1 (2), 2017, p. 21-34.
396. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000. http://ieg.worldbank.org/Data/reports/demcratc.pdf (accesat la 05.08.2017).
397. Crozier M. Le Phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. Paris: Éditions du Seuil, 1963. 416 p.
398. Cummings St. Centralization and Decentralization: the Never ending Story of Separation and Betrayal. In: Scandinavian Journal of Management, Vol. 11, No. 2, 1995, p. 103-117.
399. Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011. 72 p.
400. Dahl R. The City in the Future of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 61, No. 4, 1967, p. 953-970.
401. Dahl R. The Concept of Power. In: Behavioral Science, 2:3 (1957: July), p. 201-215.

402. Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.
403. Dantonel-Cor N. Droit des collectivites territoriales. Breal, 2003. 272 p.
404. Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. http://unpan1.un.org/intradoc/ groups/public/documents/ UNTC/UNPAN017645.pdf (accesat la 21.05.2016).
405. De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/ 20130404130 6060.Sobis%20final.pdf (accesat la 15.05.17).
406. Decentralization: a sampling of definitions. UNDP, 1999. http://web.undp.org/evaluation/ documents/decentralization_working_report.PDF (accesat la 23.05.2016).
407. Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 79-98.
408. Denters B. et. al. Size and Local Democracy. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014. 461 p.
409. Dickovick J.T. Centralism and „Decentralization" In Unitary States: A Comparative Analysis of Peru and Senegal. In: Journal of Public and International Affairs, Volume 14, 2003. https://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/3.pdf (accesat la 18.07.2016).
410. Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004. 27 p.
411. Dowding K., John P., Biggs S. Tiebout: A Survey of the Empirical Literature. In: Urban Studies, Vol. 31, No. 4/5, 1994, p. 767-797.
412. Doyle A. One Of The Most Effective Ways To Fight Hunger In Developing World Is To Build Better Roads: Study. http://uk.reuters.com/article/us-environment-food-idUKKBN0L 200520150129 (accesat la 11.10.2016).
413. Drucker P. Managing the Nonprofit Organization: Principles and Practices, Harper Collins, New York, 1990. 235 p.
414. Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/ Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accesat la 05.08.2016).
415. Falleti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 327-346.
416. Falleti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 285 p.
417. Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: Review of Urban & Regional Development Studies. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3, p.143-157.
418. Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 73–84.
419. Fox W., Gurley T. Consolidation Improve Sub-National Governments? WB Policy Research Working Paper No 3913, 2006. https://ssrn.com/abstract=917484 (accesat la 09.07.17).
420. GDP per capita. http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD (accesat la 11.08.2017).
421. Giddens A. The consequences of modernity. Cambrige: Polity Press, 1990. 188 p.
422. Global Age Watch Index 2015. http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Republic%2Bof%2BMoldova (accesat la 01.05.2018).
423. Guba E.G. The Alternative Paradigm Dialog. In: The Paradigm dialog / Egon G. Guba,

editor. Newbury Park: Sage Publications, Inc., 1990, p. 17-27.
424. Haldenwang Ch. Hacia un concepto politologico de la descentralización del estado en America Latina. In: Revista EURE, nr. 50, 1990, p. 61-77.
425. Hertzog R. Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: LGI/OSI, 2010, p. 285–308.
426. Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009. 53 p.
427. Horga I. The Unaccomplished Decentralisation or Formal Decentralisation in the EUMS from Central and Eastern Europe. În: Analele Universităţii din Oradea. Seria: Relaţii Internaţionale şi Studii Europene. Tom VI. Oradea: Ed. Univ. din Oradea, 2014, p. 7-20.
428. Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 19-60.
429. Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, January 2001, p. 23–53.
430. Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 22-38.
431. Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8, 2000, p. 391-402.
432. Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 7-42.
433. Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1175-1196.
434. Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 96-103.
435. Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Relationship/2008&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true (accesat 22.05.2016)
436. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, DC: World Bank, 1998. 48 p.; Ribot J. C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: WRI, 2004. 154 p.
437. Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220_37821 (accesat la 23.08.2017).
438. Local Government Act 2000. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf (accesat la 17.09.2017).
439. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011. 156 p.
440. Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan. Washington: WB Institute, 2001. 24 p.
441. Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, DC: The World Bank, 1999. 145 p.
442. Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial

Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 170-178.
443. Moșneaga V., Tăbîrță V. The Territorial-Administrative Reform in Moldova: How Different Political Interests and Groups Influence Public Policies. http://unpan1.un.org/ intradoc/groups/public/documents/nispacee/ unpan018505.pdf (accesat la 29.01.2017).
444. Nemec J. Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons. In: Uprava, no 3, 2007, p. 7-40.
445. Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jabes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 155-166.
446. Nemec J., Matějová L. Decentralisation and quality of governance: selected issues from the Czech and Slovak Republic // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка, 2014, №155, с. 26-34.
447. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 1120-1149.
448. Oates W. E. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: National Tax Journal, Vol. XLVI, No. 2, p. 237-243.
449. Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972. 256 p.
450. Oberdorff H. Les institutions administratives. 5e edition. SIREY, 2006. 283 p.
451. Panara C. The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: Local government in Europe: the „fourth level" in the EU multi-layered system of governance / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 369-413.
452. Patlis L. Assimetrical devolution: what does it mean? In: History and Politics, 2013, nr. 1, p. 106-114.
453. Peters B. G. Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001. 1124 p.
454. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 201-226.
455. Quah J.S. Administrative Reform: A Conceptual Analysis. In: Philippine Journal of Public Administration, Vol. 20, No. 1, 1976, p. 50-67.
456. Recommendation 322 (2012) Local and regional democracy in the Republic of Moldova. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1925779&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColor Intranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C (accesat la 17.09.2016).
457. Resolution 420 (2017): Local democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chișinău. https://publicsearch.coe.int/ Pages/results.aspx?k=Resolution%20420%20%282017%29 (accesat la 05.04.2018).
458. Ribot J.C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: World Resources Institute, 2004. 154 p.
459. Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. In: Development and change, volume 21, issue 3, 1990, p. 491-500.
460. Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL967.pdf (accesat 28.02.2016).
461. Rondinelli D.A. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999. http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/ What%20is %20Decentralization.pdf (accesat la 28.07.2016).
462. Rondinelli D.A., McCullough J.S., Johnson R.W. Analysing Decentralization Policies in

Developing Countries: A Political-Economy Framework. In: Development and Change, Vol. 20, N°1, 1989, p. 57-87.
463. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Working Paper No. 581.Washington, D.C.: WB, 1983. 110 p.
464. Savy R., Pauliat H., Senimon M. The Process of Decentralisation in Europe. In: The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017, p. 1-14.
465. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. In: Studies in Comparative International Development, Fall 2003, Vol. 38, No. 3, p. 32-56.
466. Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333 (2012). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1993007&Site=COE&direct=true (accesat la 24.07.2016).
467. Selee A. D. The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico. Dissertation. University of Maryland, 2006. 375 p.
468. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf (accesat la 22.02.2016).
469. Swianiewicz P. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 1-18.
470. Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 294-325.
471. Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 1-30.
472. Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 379-388.
473. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Territorial Consolidafion Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010, p. 1-23.
474. Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 357-364.
475. Şaptefraţi T. The Evaluation of the Process of Decentralization in Moldova: Achievements and Challenges. In: Analele Universităţii din Bucureşti. Seria Ştiinţe Politice, 2016, vol. XVIII, nr. 2, p. 33-42.
476. Tarlton Ch. D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. In: The Journal of Politics, Vol. 27, No. 4, 1965, p. 861-874.
477. Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016. 107 p.
478. The Constitution of the Republic of Poland. http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (accesat la 19.09.2017).
479. The Global Competitiveness Report 2012–2013. Geneva: WEF, 2012. 545 p.
480. The Global Competitiveness Report 2017–2018. Geneva: WEF, 2017. 381 p.
481. The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A joint UNDP–Government of Germany evaluation. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.05.2016).
482. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.

483. Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf (accesat la 17.07.2016).
484. Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. In: Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais, nr. 10, 2011, p. 65-85.
485. Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berlreley: University of California Press, 1978. 1640 p.
486. Williams-Riquier P. La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument international pour la decentralization. In: Revue française d'administration publique, 2007, nr. 121-122, p. 191-202.
487. World Bank: Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? In: PremNotes, No. 55, 2001. http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/ premnote55.pdf (accesat la 11.07.2016).

C. Bibliografie în limbile rusă și ucraineană:

488. Айвазов А. Межмуниципальное сотрудничество. Альтернативные пути развития // Децентрализация в действии: пять примеров из стран СНГ. Киев: Международний центр перспективних исследований, 2007, с. 15-77.
489. Антипьев К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013. 160 р.
490. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс. Т. 1. Москва, Изд-во РАГС, 2011. 464 р.
491. Батанов А.В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 17-26.
492. Батанов А.В. Муниципальная власть и некоторые проблемы становления науки муниципального права // Актуальные проблемы государственного и правового строительства в Азербайджанской Республике в переходном периоде: Сб. науч. статей. 11 выпуск. Баку, 2005, с. 31–39.
493. Батанов А.В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, №4, с. 17-26.
494. Батанов А.В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму // Часопис Київського університету права, №2, 2013, с. 89-93.
495. Батанов А.В. Некоторые теоретические проблемы и современная конституционная регламентация прав территориальных коллективов и муниципальной власти в Украине и Республике Молдова // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Випуск 22. Одеса: „Юридична література", 2004, с. 213-224.
496. Беспалый И.Т., Полянский В.В. Государственное право Российской Федерации. Самара: Изд-во „Самарский университет", 2008. 539 р.
497. Блажко В. Особенности развития еврорегионов пограничья в условиях глобализации. În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, Nr. 1, 2011, p. 67-71.
498. Блажко В. Трансграничное сотрудничество как механизм евроинтеграции стран (на примере еврорегионов „Верхний Прут" и „Нижний Дунай" Республики Молдова). În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2, 2017, p. 46-56.
499. Блажко В. Экологическая политика в Придунавье: проблемы и перспективы (На примере еврорегиона „Нижний Дунай"). În: Revista de Filozofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, Nr. 1, 2016, p. 98-105.
500. Васильев А.А. Территориальная организация местной власти. http://www.samoupravlenie.ru/47-04.php (accesat la 20.09.2016).
501. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, №

16, ст. 267.
502. Вятр Е. Социология политических отношений. Москва: Прогресс, 1979. 456 с.
503. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Киев: Легальний статус, 2012. 348 с.
504. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Башкирского университета, 2009, № 4 (том 14), с. 1549-1552.
505. Гомеров И. Н. Власть – исходная предпосылка политики: Лекция. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2011. 77 с.
506. Гудым А. Хроника правительств. http://www.cisr-md.org/pdf/govchroniclerus.html (accesat la 26.12.2017).
507. Гудым А.А. Последнее выступление. În: Moldova urbană. Nr. 4-5, 2006, p. 3-4.
508. Депутаты встали к конвейеру // Экономическое обозрение, 28.12.2001.
509. Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. 264 с.
510. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Перевод с французского. Москва: Юристь, 2002. 365 с.
511. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 656 р.
512. Конт-Спонвиль А. Философский словарь. Москва: Этерна, 2012. 752 с.
513. Корня С. Административно – территориальное устройство Болгарии и ее уроки для Молдовы. In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 4, No 2, 2014, p. 7-15.
514. Корня С. Последствия советской модели территориальной организации местной власти в Республике Молдова: до каких пор? In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 5, No 1, 2015, p. 264-273.
515. Коротких Н. Н. Власть: вопросы теории. Москва: Флинта, 2012. 168 с.
516. Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2, с. 51-58.
517. Котенко В.П. Парадигма как методология научной деятельности // Библиосфера, 2006, №3, р. 21-25.
518. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. Москва: РОССПЭН, 2001. 384 с.
519. Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. Москва: НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.
520. Малиновський В.Я. Концептуальні засади децентралізації влади в Україні // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 25 листоп. 2015 р. Полтава: ПНТУ імені Юрія Кондратюка, 2015, с. 107-110.
521. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади „Державне управління” чи „публічне управління”? // Координати управління: зб. наук. пр. / за ред. Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ: „Місто НВ”, 2012, Вип. 3, с. 66–71.
522. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади Особливості висвітлення проблематики організації публічної влади у партійних передвиборних програмах 2012 року. // Історико-політичні проблеми сучасного світу: зб. наук. Статей, Т. 25-26. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2013, с. 77–80.
523. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади Територіальна організація влади в українській суспільно-політичній думці XIX–першої половини XX століття. // Освіта регіону, № 3, 2013, с. 448–452.
524. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: Волин. нац. уп-т ім. Л. Українки, 2010. 450 р.
525. Мелехина И.И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. канд.

юрид. наук. Краснодар, 2003. 27 с.
526. Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран: Обзор. информ. Москва, 1990. 80 с.
527. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Автореферат диссерт. на соискание ученой степени кандидата политических наук. Уфа, 2007. 21 с.
528. Мошняга В. Республика Молдова и еврорегионы // Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2000, p. 67-78.
529. Некрасов С.И. Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление, № 2, 2014, с. 7-12.
530. Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 21-24.
531. Новейший психологический словарь / В.Б. Шапарь, В.Е. Россоха, О.В. Шапарь. Издание 4-е. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. 806 с.
532. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. Москва: Арена, 1993. 320 р.
533. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. Политические исследования, № 1, 1998, с. 52-67.
534. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право, 2011, № 9, с. 14-17.
535. Плахотнюк Н.Г. Сущность и проблемы осуществления в государственном управлении процедур децентрализации, деконцентрации и делегирования полномочий. // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество), 2007, №1, с. 13-24.
536. Понкин И.В. Общая теория публичного управления. Избранные лекции. Москва: РАНХиГС, 2013. 196 р.
537. Словарь философских терминов. Ред. В.Г. Кузнецов. Москва: ИНФРА-М, 2007. 731 с.
538. Территория в публичном праве: Монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 319 р.
539. Тимофеев Н.С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления // Конституционное и муниципально право, № 10, 2007, с. 29-34.
540. Тимофеев Н.С. Бремя власти пора переложить на народ // Местное право, № 3, 2011, с. 3-10.
541. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. Москва: Издательство Московского университета, 2007. 128 с.
542. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность, 2005, № 6, с. 68-79.
543. Философский словарь. Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд. М.: Политиздат,1991. 560 с.
544. Халипов В.Ф. Введение в науку о власти. Москва: Технологическая школа бизнеса, 1996. 380 р.
545. Халипов В.Ф. Власть. Основы кратологии. Москва: Луч, 1995. 304 р.
546. Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. Москва: Республика, 1997. 431 р.
547. Халипов В.Ф. Кратология – наука о власти. Концепция. М.: Экономика, 2002. 367 р.
548. Чиркин В.Е. О публичной власти (Постановка проблемы) // Государство и право, № 10, 2003, с. 8-15.
549. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. Москва: Издательский дом „Артикул”, 1997. 352 с.
550. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 3-13.

551. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 335 p.
552. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. Москва: Юристъ, 2008. 432 p.
553. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: Russian journal of legal studies, nr. 2, 2015, p. 73-81.
554. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право, № 5, 2006, с. 3-12.

ANEXE

Anexa 1

Nivelurile exercitării puterii publice în statele europene

Niveluri	State unitare	State federale
Trei niveluri: consiliul local; departament /provincie/ judeţ / district; regiune sau entitate federală	Franţa, Polonia	Belgia, Germania, Italia, Spania
Două niveluri: 1) consiliul local; provincie / departament / judeţ / district 2) consiliul local, regiune sau entitate federală	Croaţia, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Olanda, Norvegia, Polonia (oraşele cu statut de district), România Albania, Republica Cehă, Danemarca (din 01.01.2007), Franţa (Paris), Serbia (Voivodina), Republica Slovacă, Suedia, Regatul Unit (Anglia, Ţara Galilor)	1) nici unul 2) Austria, Belgia (capitala-Bruxelles), Bosnia şi Herţegovina, Federația Germana (Kreisfreie Städte), Portugalia (regiunile insulare), Spania (anumite comunităţi autonome cu o singură provincie), Elveţia, Regatul Unit (Scoţia)
Un nivel: consiliul local şi consorţiul consiliilor locale	1) Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Islanda, Lituania, Luxemburg, FRY Macedonia, Malta, Muntenegru, Serbia, Portugalia (continentală), Republica Srpska, Slovenia, Regatul Unit (Anglia: consiliile unitare şi districtele metropolitane) 2) anumite capitale: Praga, Bucureşti, Budapesta, Zagreb	Germania (Berlin, Bremen, Hamburg); Austria (Viena)

Sursă: Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona, 2009, p.135.

Anexa 2

Sursele numelor colectivităţilor locale din Republica Moldova:

a) Relief, condiţii naturale (Bălţi, Bulhac, Văleni, Vâlcele, Poiana, Câmpul Drept, Izvoare);

b) Fortificaţii militare şi locuri întărite (Palanca, Parcani, Tabăra);

c) Locul unor aşezări izolate, construcţii, locuinţe, adăposturi în câmp (Bordeie, Vărăria, Chilioara, Coşara, Crama, Odaia, Prisaca, Ratuş, Sătuc);

d) Antroponime (Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obşti, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinţi, Bubueci, Bălăsineşti, Vărzăreşti);

e) Personalităţi istorice (Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza);

f) Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societăţii (Mazâleasca, Răzeşia, Ţărăncuţa);

g) Funcţii din ierarhia administrativă a statului medieval (Visterniceni, Vorniceni, Păhărniceni);

h) Servicii şi obligaţiuni militare ale locuitorilor (Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semeni);

i) Meserii sau meşteşuguri ale locuitorilor (Cărbunari, Obădari, Rotari, Sobari, Vânători);

j) Faună (Albina, Bobocica, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căpreşti, Bursuc, Cioara, Iepureni);

k) Floră (Salcia, Frasin, Floreşti, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Secăreni, Ulmu, Nucăreni);

l) Nume topice de provenienţă sovietică (Iliciovca, Pervomaisc, Maiscoe, Okteabriskoe);

m) Toponime de origine slavă (Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodişte);

n) Toponime de origine turcă (Bender, Căinari, Taşlâc, Ciobalaccia);

o) Toponime de origine tătară (Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus);

p) Toponime de origine găgăuză (Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz).

Surse: Eremia A. Tainele numelor geografice. Chişinău: Ştiinţa, 1986; Eremia A. Nomenclatorul localităţilor din Republica Moldova. Chişinău: CIVITAS, 2001; Cibotaru V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec. XIX-XX). În: Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat din Moldova. Seria „Ştiinţe socioumanistice". Volumul III. Chişinău, 2003, p. 181-183; Dron I. Transnistria: antroponime de origine românească (teritoriul Republicii Moldova). În: Destin românesc, nr.1, 2002, p. 130-144.

Anexa 3

Repere ale evoluţiei organizării administrativ-teritoriale ale RSS Moldoveneşti în componenţa URSS:

- După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autorităţile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 judeţe, 58 raioane, 14 oraşe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orăşele şi peste 1100 sate.

- La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 judeţe (Bălţi, Bender, Cahul, Chişinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1.132 soviete săteşti, 4 oraşe de subordine republicană, 10 oraşe de subordine raională şi 8 „aşezări de tip orăşenesc".

- La începutul anului 1947 erau aceleaşi 6 judeţe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete săteşti, 3 oraşe de subordine republicană, 8 „aşezări de tip orăşenesc".

- În ianuarie 1952 raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălţi, Chişinău, Tiraspol şi Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

- Către 1 ianuarie 1955 erau 60 de raioane, 700 soviete săteşti, 7 oraşe de subordine republicană, 8 oraşe de subordine raională.

- La începutul anului 1956 în RSSM erau 60 de raioane şi 700 soviete săteşti, 15 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 18 aşezări de tip orăşenesc.

- Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane şi 678 soviete săteşti, 17 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 21 aşezări de tip orăşenesc.

- La începutul anului 1960 erau 35 de raioane şi 678 soviete săteşti, 17 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 21 aşezări de tip orăşenesc.

- La data de 1 martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete săteşti, 13 oraşe de subordine raională şi 16 „aşezări de tip orăşenesc", iar la începutul anului 1962 erau deja 17 oraşe dintre care 4 de importanţă republicană şi 21 aşezări de tip orăşenesc.

- Numărul raioanelor la 01 aprilie 1964 se micşorase până la 18, care aveau în componența lor 608 soviete săteşti, 18 oraşe, dintre care 8 de importanţă republicană şi 22 aşezări de tip orăşenesc.

- La data de 01 octombrie 1974 erau 33 de raioane, 706 soviete săteşti, 12 oraşe de subordine raională şi 33 de „aşezări de tip orăşenesc".

- În anul 1981 erau 39 de raioane, 771 soviete săteşti, 9 oraşe de subordonare republicană, 21 oraşe de subordine raională şi 45 de „aşezări de tip orăşenesc".

- În anul 1986, erau 40 de raioane şi 817 soviete săteşti. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor săteşti a fost în permanentă creştere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881.

Sursa: Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I", 2017, p. 335-336.

Anexa 4

Modificările operate Legii nr. 306-XIII din 7.12.1994
(în ordine cronologică)

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	Localității Drojdieni din raionul Nisporeni i-a fost retras statutul de colectivitate locală fiind transferată în componența comunei Șișcani, același raion.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 519-XIII din 07.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.43/486 din 03.08.1995.
2	A fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute în rezultatul creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia. Legea a fost completată cu anexa nr.4 *Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)*, în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localităţi din componenţa lor.	Legea pentru modificarea şi completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova şi privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.48-49/564 din 31.08.1995.
3	Localitatea Sturzeşti din raionul Glodeni a fost redenumită în Sturzovca. Iar localitatea Cobâlnea din raionul Şoldăneşti a fost redenumită Cobâlea.	Legea pentru modificarea Anexei nr.3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.4/40 din 18.01.1996.
4	În raionul Râşcani, prin separarea de la oraşul Râșcani a unei părţi de teritoriu, care a fiinţat ca localitate de sine stătătoare a fost formată ca unitate administrativ-teritorială satul Nihoreni, restabilindu-se denumirea istorică. Unor localități-staţii de cale ferată le-a fost atribuit statutul de sat: a) Catranâc, care a fost inclus în componenţa comunei Egorovca, raionul Făleşti și b) Cobâlea, care a fost inclus în componenţa comunei Cotiujenii Mari, raionul Şoldăneşti.	Legea pentru formarea unor unităţi administrativ-teritoriale şi pentru modificarea şi completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.8-9/88 din 08.02.1996 .
5	Denumirea comunei Şipoteni din raionul Călăraşi a fost schimbată în Sipoteni.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-30/306 din 16.05.1996 (abrogată la 30.12.1998).
6	În componența orașului Rezina a fost introdusă o nouă localitate – Stohnaia.	Legea pentru modificarea şi completarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 839-XIII din 23.05.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 40-

		41/371 din 20.06.1996 (abrogată la 30.12.1998).
7	Localitatea Costești din raionul Râşcani a fost transformată în oraș.	Legea pentru modificarea şi completarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1050-XIII din 18.12.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.6/60 din 23.01.1997.
8	Denumirea satului Talmaz, raionul Ştefan Vodă a fost schimbată în Talmaza.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 15/158 din 06.03.1997.
9	La 17 decembrie 1997 Parlamentul Republicii Moldova a operat o ultimă modificare a legii nr. 306-XIII din 7.12.1994. Articolul 12 a fost completat cu alin. 3, care prevedea că și localitățile cu o populaţie de la cinci sute până la o mie de locuitori pot căpăta statut de „unitate administrativ-teritorială” de sine stătătoare (cu formarea primăriei) la cererea majorităţii locuitorilor cu drept de vot, cu condiţia că dispun de mijloace financiare suficiente pentru întreţinerea aparatului primăriei şi instituţiilor sferei sociale.	Legea pentru completarea articolului 12 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1413-XIII din 17.12.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.5/10 din 22.01.1998.

Anexa 5

Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 306-XIIIdin 07.12.94 (abrogată)

Nr.	Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	28
2.	Basarabeasca	8
3.	Briceni	28
4.	Cahul	25
5.	Camenca	27
6.	Cantemir	30
7.	Căinari	18
8.	Călăraşi	28
9.	Căuşeni	18
10.	Cimişlia	23
11.	Criuleni	27
12.	Donduşeni	29
13.	Drochia	24
14.	Dubăsari	21
15.	Edineţ	29
16.	Făleşti	30
17.	Floreşti	29
18.	Glodeni	19
19.	Grigoriopol	16
20.	Hânceşti	37

Nr.	Raioane	Colectivități locale
21.	Ialoveni	22
22.	Leova	24
23.	Nisporeni	28
24.	Ocniţa	22
25.	Orhei	35
26.	Rezina	27
27.	Rîbnița	23
28.	Rîşcani	29
29.	Sîngerei	25
30.	Slobozia	16
31.	Soroca	30
32.	Străşeni	25
33.	Şoldăneşti	23
34.	Ştefan Vodă	24
35.	Taraclia	16
36	Teleneşti	32
37	Ungheni	33
38.	Vulcănești	12
39.	UTA Găgăuzia *	26
	Total	966

*Anexa nr. 4 a Legii „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)" a fost introdusă prin Legea nr. 563 din 22.07.95.

Nr.	Municipii	Colectivități locale
1.	Chişinău	14
2.	Bălţi	2
3.	Bender	3
4.	Tiraspol	4

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.3-4/40 din 14.01.1995.

Anexa 6

Numărul de colectivități locale pe județe
conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată)

	Judeţe	Colectivități locale
1.	Bălţi	82
2.	Cahul	44
3.	Chişinău	91
4.	Edineţ	76
5.	Lăpuşna	63
6.	Orhei	73
7.	Soroca	62
8.	Taraclia	10
9.	Tighina	48
10.	Ungheni	56
11.	Mun. Chişinău	18
12.	UTA Găgăuzia	26

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191-XIV din 12.11.98. Publicată în Monitorul Oficial nr.116-118/705 din 30.12.1998.

Anexa 7

Modificările operate Legii nr. 191-XIV din 12.11.98

(în ordine cronologică)

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	La nici două luni de la publicarea în Monitorul Oficial în anexele Legii au fost operate modificări și au fost republicate.	Legea pentru modificarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 292-XIV din 19.02.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.30/141 din 27.03.1999.
2	La 04 martie 1999 localitatea Ghilavăţ din judeţul Edineţ redevine Beleavinţi.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 309-IV din 04.03.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.31-32/144 din 01.04.1999.
3	La 22 octombrie 1999, din motive politice, în baza fostului raion Taraclia a fost creat, prin desprinderea de la județul Cahul, un nou județ în care au fost incluse un municipiu și 9 comune care aveau în componența lor 26 de localități.	Legea pentru modificarea şi completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 650-XIV din 22.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.120-122/581 din 04.11.1999.
4	La 02 februarie 2000 au fost operate modificări în componența județului Edineț prin crearea a trei comune noi: Burlăneşti, Sauca şi Stolniceni; localității Grigorievca din județul Tighina și Năpădeni din judeţul Ungheni le-a fost atribuit statutul de comună.	Legea cu privire la modificarea şi completarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 776-XIV din 02.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/282 din 13.04.2000.
5	La 03 februarie 2000 localitatea Duduleşti a fost transferată în componența comunei Congazcicul de Sus din Găgăuzia.	Legea cu privire la modificarea anexei nr. 4 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 780-XIV din 03.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 19-20/104 din 24.02.2000.
6	La 24 martie 2000 localității Câşla din județul Bălți i-a fost atribuit statutul de comună.	Legea cu privire la modificarea şi completarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 905-XIV din 24.03.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/292 din 13.04.2000
7	Comuna Șişcani din județul Lăpuşna este transferată în județul Ungheni, având în componența sa localitățile Drojdieni și Odaia.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1140-XIV din 14.07.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.94-97/686 din 03.08.2000
8	Localitatea Chiurt este exclusă din componența comunei Stolniceni și inclusă în componența comunei Cupcini, judeţul Edineţ. Localității Hirişeni, judeţul Orhei i-a fost atribuit statutul de comună.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1356-XIV din 03.11.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.147-148/1094 din 23.11.2000

9	Au fost excluse din textul legii: a) sintagma „în baza propunerilor Guvernului şi autorităţilor administraţiei publice locale” din alineatul (1) al art.18, b) sintagma „la propunerea Guvernului” din alineatul (3) al aceluiași articol, c) sintagma „în baza propunerilor Guvernului şi autorităţilor administraţiei publice locale” din conținutul art.19.	Legea pentru modificarea Legii nr.191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 736-XV din 13.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.158-160/1270 din 27.12.2001

Anexa 8

Numărul de colectivități locale pe raioane
conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001

	Raioane	Colectivități locale		Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	26	20.	Nisporeni	23
2.	Basarabeasca	7	21.	Ocniţa	21
3.	Briceni	28	22.	Orhei	38
4.	Cahul	37	23.	Rezina	25
5.	Cantemir	27	24.	Rîşcani	28
6.	Călăraşi	28	25.	Sîngerei	26
7.	Căuşeni	30	26.	Soroca	35
8.	Cimişlia	23	27.	Străşeni	27
9.	Criuleni	25	28.	Şoldăneşti	23
10.	Donduşeni	22	29.	Ştefan Vodă	23
11.	Drochia	28	30.	Taraclia	15
12.	Dubăsari	11	31.	Teleneşti	31
13.	Edineţ	32	32.	Ungheni	33
14.	Făleşti	33	33.	UTA Găgăuzia	25
15.	Floreşti	40		Municipii	
16.	Glodeni	19	1.	Chişinău	19
17.	Hînceşti	39	2.	Bălţi	3
18.	Ialoveni	25	3.	Comrat	1
19.	Leova	25	Total	901	

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.16/53 din 29.01.2002.

Anexa 9

Modificările operate Legii nr. 764-XV din 27.12.2001
(în ordine cronologică)

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	La 14 februarie 2003 au fost făcute precizări de ordin terminologic și conceptual privind noțiunile „unitate administrativ-teritorială” și „comună”. A fost modificată componența internă și schimbat statutul unor localități din municipiul Chișinău, a raioanelor: Anenii-Noi, Cahul, Cantemir, Călăraşi, Căuşeni, Cimişlia, Criuleni, Donduşeni, Drochia, Edineţ, Făleşti, Floreşti, Glodeni, Hânceşti, Orhei, Rezina, Râşcani, Sângerei, Soroca, Străşeni, Teleneşti, Ungheni.	Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 764-XV din 27.12. 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 37-XV din 14.02.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.27-29/110 din 28.02.2003.
2	La 18 martie 2003 localitatea Cotihana a fost introdusă în componența orașului Cahul. Localitatea Borceag a fost transferată din raionul Taraclia în componența raionului Cahul. Localitatea Gordineştii Noi a fost inclusă în componența orașului Edineț. În raionul Orhei localitatea Mârzeşti a fost transformată în comună.	Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 124-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.49/213 din 19.03.2003.
3	La 28 iulie 2006 au fost modificate articolele 1 și 4 ale legii în sensul introducerii noțiunii „sector”.	Legea pentru modificarea şi completarea unor acte legislative nr. 263-XVI din 28.07.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 131-133/681 din 18.08.2006.
4	La 29 martie 2007 localitatea Tudoreşti din raionul Cahul a fost transferată din componența comunei Bucuria în comuna Tartaul de Salcie a aceluiași raion.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 87-XVI din 29.03.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 57-59/270 din 27.04.2007.
5	La 5 aprilie 2007 a fost constituită localitatea „Fabrica de Zahăr” în componența orașului Făleşti.	Legea pentru modificarea şi completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.60-63/281 din 04.05.2007.
6	La 24 aprilie 2008 a fost constituită localitatea Schinoasa în componența comunei Ţibirica, raionul Călăraşi.	Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 88-XVI din 24.04.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.86-87/304 din 16.05.2008.
7	La 17 decembrie 2009 localitățile Alexăndreni și Gordineştii Noi din raionul	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind

	Edineţ au fost transferate în componența orașului Edineţ.	organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 106-XVIII din 17.12.2009. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.197-200/646 din 31.12.2009.
8	La 17 martie 2011 localitățile Florica şi Plop din comuna Coşcalia, raionul Căuşeni au fost transferate în componența comunei Baccealia.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 41 din 17.03.2011. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.58/145 din 12.04.2011.
9	La 25 octombrie 2012 a fost schimbat statutul municipiului Bălți fiind egalat cu cel al municipiului Chișinău.	Legea privind modificarea şi completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262/838 din 14.12.2012.
10	La 01 martie 2013 în componența orașului Vadul lui Vodă a fost inclusă localitatea Văduleni.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 26 din 01.03.2013. publicată în: Monitorul Oficial, nr. 69-74/217 din 05.04.2013.
11	La 28 martie 2013 localității Tvardița din raionul Taraclia i-a fost atribuit statutul de oraș.	Legea pentru modificarea şi completarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova nr. 52 din 28.03.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.83-90/273 din 19.04.2013.
12	La 21 noiembrie 2013 a fost constituită localitatea Bulgărica în componența comunei Sărata Nouă, raionul Leova.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 282 din 21.11.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-303/809 din 20.12.2013.
13	La 03 noiembrie 2016 a fost introdusă în lege o prevedere care clarifica noțiunea „comună”, au fost clarificate noțiunile „sat” și „oraș”. Orașelor Cahul, Ceadâr-Lunga, Edineţ, Hânceşti, Orhei, Soroca, Strășeni, şi Ungheni le-a fost atribuit statutul de municipiu. Legea de asemenea a fost completată cu anexa 11 „Localităţile urbane” care cuprinde: a) principalii indicatori cantitativi şi calitativi minimali de definire a localităţilor urbane, b) ierarhizarea localităţilor urbane existente pe ranguri, c) elemente şi nivel de dotare ale localităţilor urbane de rangul 0 şi ale localităţilor urbane de rangul I, d) elemente şi nivel de dotare ale localităţilor urbane de rangul II, e) elemente şi nivel de dotare ale localităţilor urbane de rangul III.	Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 248 din 03.11.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 9-18/22 din 13.01.2017.

Anexa 10

Nomenclatorul unităţilor teritoriale de statistică al Republicii Moldova
(Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 570 din 19 iulie 2017)

Nivelul	Codul	„Unităţile administrativ-teritoriale” în componenţa regiunilor
Nivelul 1	MD 1	Republica Moldova
Nivelul 2	MD 11	Partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 111	Regiunea Nord
		Municipiul Bălţi
		Raionele: Briceni, Donduşeni, Drochia, Edineţ, Făleşti, Floreşti, Glodeni, Ocniţa, Rîşcani, Sîngerei, Soroca.
Nivelul 3	MD 112	Regiunea Centru
		Raionele: Anenii Noi, Călăraşi, Criuleni, Dubăsari, Hînceşti, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Străşeni, Şoldăneşti, Teleneşti, Ungheni.
Nivelul 3	MD 113	Regiunea Sud
		Raionele: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căuşeni, Cimişlia, Leova, Ştefan Vodă, Taraclia.
Nivelul 3	MD 114	Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia
Nivelul 3	MD 115	Municipiul Chişinău
Nivelul 2	MD 12	Partea de Est (partea stîngă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 120	Unităţile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului
		Municipiul Bender

Sursa: Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităţilor teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.

Anexa 11

Numărul mediu al populației colectivităților locale (pe raioane) *

Raionul	Colectivități locale	Populaţia la recensămîntul din 2014	În medie, la o colectivitate locală	Media, fără reședința raionului
Anenii Noi	26	78 996	3038	2725
Basarabeasca	7	23 012	3287	2424
Briceni	28	70 029	2501	2323
Cahul	37	105 324	2846	2092
Cantemir	27	52 115	1930	1873
Călăraşi	28	64 401	2300	1985
Căuşeni **	27	81 185	3006	2509
Cimişlia	23	49 299	2143	1696
Criuleni	25	70 648	2826	2664
Donduşeni	22	37 856	1721	1465
Drochia	28	74 443	2658	2270
Dubăsari***	10	29 271	3252	3252
Edineţ	32	71 849	2245	1817
Făleşti	33	78 258	2371	2068
Floreşti	40	76 457	1911	1653
Glodeni	19	51 306	2700	2368
Hâncești	39	103 784	2661	2402
Ialoveni	25	93 154	3726	3360
Leova	25	44 702	1788	1552
Nisporeni	23	53 154	2311	1959
Ocniţa	21	47 425	2258	2009
Orhei	38	101 502	2671	2174
Râşcani	28	59 226	2115	1851
Rezina	25	42 486	1699	1311
Sângerei	26	79 814	3069	2694
Soroca	35	77 656	2218	1631
Străşeni	27	82 675	3062	2473
Şoldăneşti	23	36 743	1597	1403
Ştefan Vodă	23	62 072	2698	2500
Taraclia	15	37 357	2490	2281
Teleneşti	31	61 144	1972	1797
Ungheni	33	101 064	3062	2196
Medie total	26,7	65 575	2 476	2 149

* După rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014.
** fără comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca.
*** fără comuna Corjova
Sursa: http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582 (accesat la 03.05.2017).

Anexa 12

Veniturile municipiilor și raioanelor cu pondere mare în bugetului public național

(primul trimestru al anului 2018)

Nr.	Raionul/municipiul/UTA	Încasări la BPN (lei)	În % din totalul încasărilor
1	Municipiul Chișinău	5 978 842 mii	66,78
2	Municipiul Bălți	457 808,9 mii	5,11
3	UTA Găgăuzia	214455,6 mii	2,4
4	Raionul Cahul	150 440,2 mii	1,68
5	Raionul Orhei	144 927,6 mii	1,62
6	Raionul Ialoveni	146 278,8 mii	1,63
7	Raionul Ungheni	127 671,9 mii	1,43
8	Raionul Anenii Noi	114 595,2 mii	1,28
9	Raionul Comrat	112 308,2 mii	1,25
10	Raionul Edineț	108 492, 8 mii	1,21
11	Raionul Hîncești	101 555,6 mii	1,13

Sursa: Datele trimestriale privind încasările în Bugetul Public Național (BPN) în profil regional prezentate de Serviciul Fiscal de Stat la 04.04.2018. http://www.fisc.md/article.aspx?id=8981 (accesat la 07.04.2018)

Anexa 13

Suprafața raioanelor Republicii Moldova
(fără Transnistria și Găgăuzia)

Loc	Raion	Suprafața, km²	Loc	Raion	Suprafața, km²
1	Cahul	1545,28	17	Telenești	848,62
2	Hîncești	1475,13	18	Briceni	814,44
3	Orhei	1228,31	19	Ialoveni	783,49
4	Căușeni	1185,16	20	Leova	764,73
5	Florești	1108,19	21	Glodeni	754,18
6	Ungheni	1082,62	22	Călărași	753,55
7	Fălești	1072,60	23	Strășeni	729,12
8	Soroca	1042,99	24	Criuleni	687,95
9	Sângerei	1033,71	25	Taraclia	673,69
10	Drochia	999,91	26	Dondușeni	644,12
11	Ștefan Vodă	998,38	27	Nisporeni	629,02
12	Râșcani	936,03	28	Rezina	621,79
13	Edineț	932,92	29	Șoldănești	598,37
14	Cimișlia	923,70	30	Ocnița	597,47
15	Anenii Noi	887,62	31	Dubăsari	309,22
16	Cantemir	867,86	32	Basarabeasca	294,54

Sursa: Populația Republicii Moldova pe vîrste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

Anexa 14

Primele zece raioane/județe din Republica Moldova și România după suprafață

Republica Moldova		Loc	România	
Raion	Suprafața, km²		Județ	Suprafața, km²
Cahul	1.545,28	1	Timiş	8.697
Hîncești	1.475,13	2	Suceava	8.553
Orhei	1.228,31	3	Caraş-Severin	8.520
Căușeni	1.185,16	4	Tulcea	8.499
Florești	1.108,19	5	Arad	7.754
Ungheni	1.082,62	6	Bihor	7.544
Fălești	1.072,60	7	Dolj	7.414
Soroca	1.042,99	8	Constanţa	7.071
Sângerei	1.033,71	9	Hunedoara	7.063
Drochia	999,91	10	Argeş	6.826

Sursa: http://media.imopedia.ro/stiri-imobiliare/top-10-cele-mai-mari-judete-din-romania-21871. html (accesat la 06.10.2016); Populaţia Republicii Moldova pe vîrste şi sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

Anexa 15

Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor (2014)

Nr.	Raioane	%	Nr.	Raioane	%
1.	Anenii Noi	0,53	17.	Hînceşti	0,34
2.	Basarabeasca	0,52	18.	Ialoveni	0,19
3.	Briceni	0,29	19.	Leova	0,25
4.	Cahul	0,38	20.	Nisporeni	0,33
5.	Cantemir	0,27	21.	Ocniţa	1,69
6.	Călăraşi	0,25	22.	Orhei	0,31
7.	Căuşeni	0,25	23.	Rezina	0,96
8.	Cimişlia	0,25	24.	Rîşcani	5,78
9.	Criuleni	5,77	25.	Sîngerei	0,25
10.	Donduşeni	0,22	26.	Soroca	0,18
11.	Drochia	0,15	27.	Străşeni	0,22
12.	Dubăsari	0,51	28.	Şoldăneşti	0,24
13.	Edineţ	0,35	29.	Ştefan Vodă	0,22
14.	Făleşti	0,17	30.	Taraclia	0,10
15.	Floreşti	0,97	31.	Teleneşti	0,20
16.	Glodeni	0,22	32.	Ungheni	0,24

Sursa: http://localbudgets.viitorul.org/ (accesat la 02.10.2016).

Anexa 16

Dotarea locuințelor cu comodități
(2015, 2017)

	2015			2017		
Comodități	Media	Urban	Rural	Media	Urban	Rural
Apeduct rețea publică	64,0	90,0	43,2	68,5	91,0	50,5
Apă caldă	48,6	75,7	26,9	54,6	80,4	34,0
Apă caldă sistem public	10,0	22,6	-	10,8	24,4	-
Apă caldă sistem propriu	38,6	53,1	26,9	43,8	56,0	34,0
Încălzire centrală	18,9	41,8	0,6	18,4	41,3	0,1
Sistem termic propriu de încălzire	14,7	27,6	4,5	16,2	30,0	5,2
Alt tip de încălzire (sobă, cămin, etc.)	66,3	30,5	95,0	65,3	28,5	94,7
Gaze din rețea	59,0	85,4	37,8	58,3	84,9	36,9
Grup sanitar în interiorul locuinței	41,1	77,2	12,2	45,0	80,6	16,6
Sistem de canalizare	63,9	91,3	41,9	68,1	92,2	48,8
Sistem de canalizare public	33,0	72,1	1,7	35,0	74,4	3,6
Sistem de canalizare propriu	30,8	19,2	40,2	33,1	17,8	45,3
Baie sau duș	53,3	82,8	29,6	58,1	85,3	36,4

Sursa: http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala04%20NIVNIV040/NIV041300.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (accesat la 18.07.2018)

Anexa 17

Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP
(2003-2017)

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	52	Oct., 2008	50	Apr., 2013	43
Mai, 2004	47	Mar., 2009	47	Noi., 2013	47
Noi., 2004	54	Iul., 2009	44	Apr., 2014	54
Feb., 2005	55	Noi., 2009	56	Noi., 2014	55
Dec., 2005	43	Mai, 2010	51	Mar., 2015	43
Apr., 2006	42	Noi., 2010	48	Noi., 2015	52
Noi., 2006	50	Mai, 2011	47	Apr., 2016	47
Mai, 2007	47	Noi., 2011	51	Oct., 2016	38
Noi., 2007	50	Mai, 2012	58	Apr., 2017	42
Apr., 2008	44	Noi., 2012	47	Noi., 2017	40,5

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 21.10.2016). BOP, aprilie 2017. http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017 (accesat la 11.08.2017); http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/12/Rezultate-sondaj.-Partea-I.pdf (accesat la 16.04.2018).

Anexa 18

Rata participării la alegerile parlamentare şi locale (în %)

	Scrutin	Rata de participare
I	Alegerile parlamentare anticipate din 27 februarie 1994	79,31
II	Alegerile locale din 16 aprilie 1995	60,02
III	Alegerile parlamentare din 22 martie 1998	69,12
IV	Alegerile locale generale din 23 mai 1999	61,28
V	Alegerile parlamentare anticipate din 25 februarie 2001	67,52
VI	Alegerile locale generale din 25 mai 2003	58.58
VII	Alegerile parlamentare din 6 martie 2005	64,84
VIII	Alegerile locale generale din 3 iunie 2007	52.25
IX	Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009	57,54
X	Alegerile parlamentare din 29 iulie 2009	58,5
XI	Alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010	63,37
XII	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011	54,59
XIII	Alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014	55,6
XIV	Alegerile locale generale din 14 iunie 2015	49,02

Sursa: http://www.cec.md, http://www.e-democracy.md (accesate la 12.06.2016)

Anexa 19

Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătăți situației social-economice din Republica Moldova (în %)

2002	noiembrie	7
2003	mai	7
	noiembrie	6
2004	mai	5
	noiembrie	5
2005	februarie	9
	decembrie	8
2006	aprilie	7
	noiembrie	8
2007	mai	7
	noiembrie	7
2008	aprilie	8
	octombrie	9
2009	martie	6
	noiembrie	7

2010	mai	5
	noiembrie	6
2011	mai	9
	noiembrie	7
2012	mai	6
	noiembrie	8
2013	aprilie	5
	noiembrie	6
2014	aprilie	7
	noiembrie	6
2015	martie	4
	noiembrie	4
2016	aprilie	5
	octombrie	4
2017	aprilie	6

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016).

Anexa 20

Gradul de satisfacție al populației față de curățenia şi îngrijirea localităţii lor potrivit BOP

(2003-2017)

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	29	Oct., 2008	23	Apr., 2013	22
Mai, 2004	32	Mar., 2009	25	Noi., 2013	41
Noi., 2004	32	Iul., 2009	31	Apr., 2014	40
Feb., 2005	29	Noi., 2009	37	Noi., 2014	38
Dec., 2005	25	Mai, 2010	34	Mar., 2015	35
Apr., 2006	25	Noi., 2010	31	Noi., 2015	31
Noi., 2006	36	Mai, 2011	36	Apr., 2016	37
Mai, 2007	42	Noi., 2011	36	Oct., 2016	31
Noi., 2007	31	Mai, 2012	49	Apr., 2017	30
Apr., 2008	24	Noi., 2012	38	Noi., 2017	35

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016); http://bop.ipp.md/ro/result/table# (accesat la 23.08.2017); http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/12/Rezultate-sondaj.-Partea-I.pdf (accesat la 16.04.2018).

Anexa 21

Transferuri de mijloace băneşti din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD)

Anul	Suma
1999	89,62
2000	152,94
2001	211,99
2002	254,12
2003	317,29
2004	422,41
2005	683,25
2006	854,55
2007	1.218,23
2008	1.660,09
2009	1.182,02
2010	1.244,14
2011	1.443,47
2012	1.494,23
2013	1.608,98
2014	1.612,96
2015	1.129,36
2016	1.079,39
2017	1.199,97
2018 (I trimestru)	297,45

Sursa: http://bnm.md/bdi/pages/reports/dbp/DBP4.xhtml (accesat la 04.05.2018).

Anexa 22

Cetățenii Republicii Moldova plecați peste hotare la loc permanent de trai
(situația la 01.07.2017)

Destinația plecării	Număr	Destinația plecării	Număr
FEDERAŢIA RUSĂ	34 059	IORDANIA	7
UCRAINA	27 065	TADJIKISTAN	6
STATELE UNITE	16 077	ARGENTINA	5
GERMANIA	12 864	LIBAN	5
ISRAEL	7 454	NOUA ZEELANDĂ	5
BELARUS	2 424	SERBIA	5
CANADA	597	AFRICA DE SUD	4
REPUBLICA CEHĂ	450	BOSNIA ŞI HERZEGOVINA	4
AUSTRIA	371	BRAZILIA	4
KAZAHSTAN	315	LUXEMBURG	4
ITALIA	295	MAURITANIA	4
ROMÂNIA	197	MAURITIUS	4
BULGARIA	194	NIGERIA	4
TURCIA	160	CIPRU	3
OLANDA	113	SUDAN	3
LITUANIA	97	TURKMENISTAN	3
NORVEGIA	89	YEMEN	3
SLOVENIA	70	CUBA	2
ELVEŢIA	62	GHANA	2
POLONIA	57	IRLANDA	2
AUSTRALIA	54	MALI	2
LETONIA	54	REPUBLICA COREEA	2
DANEMARCA	52	REPUBLICA DOMINICANĂ	2
ESTONIA	51	VIET NAM	2
SPANIA	37	BOLIVIA	1
UZBEKISTAN	35	CAPUL VERDE	1
FINLANDA	30	COASTA DE FILDEŞ	1
FRANŢA	30	CONGO	1
GRECIA	28	EMIRATELE ARABE UNITE	1
M. BRITANIE ŞI IRLANDA DE NORD	27	HONG KONG	1
UNGARIA	25	IRAK	1
ARMENIA	24	ISLANDA	1
GEORGIA	24	JAMAHIRIYA ARABĂ LIBIANĂ	1
AZERBAIDJAN	21	KENYA	1
BELGIA	18	MEXIC	1
SUEDIA	14	NICARAGUA	1
REPUBLICA ARABĂ SIRIANĂ	10	PAKISTAN	1
IUGOSLAVIA	9	R.D.P. COREEA	1
JAPONIA	9	RWANDA	1
KIRGHIZSTAN	9	SAINT PIERRE ŞI MIQUELON	1
PORTUGALIA	9	SLOVACIA	1
CEHOSLOVACIA	7	TUVALU	1
CROAŢIA	7	**TOTAL**	**103 699**

Sursa: http://www.registru.md/date-statistice/referitor-la-cetatenii-rm-plecati-peste-hotare-la-loc-permanent-de-trai (accesat la 07.04.2018).

Anexa 23

Persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil administrativ-teritorial (situația la 01.07.2017)

Municipiul / raionul	Persoanele cu înregistrare la domiciliu	Persoanele minore	Persoanele cu domiciliul declarat	Persoanele care se află în proces de migraţie internă	Total
Mun. CHIŞINĂU	632 165	39 451	112 159	32 896	816 671
Mun. BĂLŢI	107 025	8 624	18 166	7 752	141 567
ANENII NOI	72 362	8 368	8 598	637	89 965
BASARABEASCA	25 783	2 385	2 402	216	30 786
BRICENI	66 404	5 423	5 125	286	77 238
CAHUL	101 725	12 589	12 991	1 277	128 582
CĂLĂRAŞI	64 485	9 066	6 966	785	81 302
CANTEMIR	51 616	8 048	5 751	147	65 562
CĂUŞENI	83 065	11 181	8 910	578	103 734
CIMIŞLIA	52 280	5 957	6 022	310	64 569
CRIULENI	61 940	9 132	6 866	305	78 243
DONDUŞENI	35 882	4 039	2 540	197	42 658
DROCHIA	73 263	8 078	6 733	501	88 575
DUBĂSARI	29 186	3 981	3 304	160	36 631
EDINEŢ	67 349	7 673	6 328	480	81 830
FĂLEŞTI	75 037	11 012	7 073	546	93 668
FLOREŞTI	74 423	10 140	6 586	399	91 548
GLODENI	49 541	6 719	4 222	280	60 762
HÎNCEŞTI	103 123	14 749	11 954	509	130 335
IALOVENI	87 045	11 377	11 877	669	110 968
LEOVA	44 680	6 362	4 883	414	56 339
NISPORENI	55 461	8 079	6 508	186	70 234
OCNIŢA	45 938	3 259	2 481	837	52 515
ORHEI	103 504	13 801	11 823	1 681	130 809
REZINA	40 486	6 195	3 496	302	50 479
RÎŞCANI	55 736	6 974	5 198	214	68 122
SÎNGEREI	73 796	11 509	7 243	343	92 891
ŞOLDĂNEŞTI	34 995	5 883	2 398	154	43 430
SOROCA	83 463	9 346	6 424	619	99 852
ŞTEFAN VODĂ	63 130	7 777	4 019	270	75 196
STRĂŞENI	79 593	10 884	10 055	748	101 280
TARACLIA	36 130	3 805	4 038	320	44 293
TELENEŞTI	59 134	9 108	5 146	207	73 595
UNGHENI	94 171	14 640	10 560	1 912	121 283
UTA GĂGĂUZIA	136 657	14 148	19 745	1 815	172 365
Teritoriul din stânga Nistrului şi m. Bender	249 875	18 787	29 213	4 977	302 852
TOTAL	**3 170 448**	**348 549**	**387 803**	**63 929**	**3 970 729**

Sursa: http://www.registru.md/date-statistice/in-profil-administrativ-teritorial (accesat la 07.04.2018)

Anexa 24

Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică

Raion	Indicele demografic	Indicele sănătății	Indicele social	Indicele ocupațional	IITSD	Rating
Chișinău	67.5	67.5	88.4	57.2	70.2	1
Bălți	61.2	60.2	79.0	42.0	60.6	2
Dubăsari	66.7	59.2	77.2	31.5	58.7	3
Ialoveni	66.4	62.3	59.5	38.4	56.6	4
Cahul	55.5	69.8	63.1	37.5	56.5	5
Anenii Noi	59.4	58.2	64.8	37.6	55.0	6
Ungheni	62.1	58.8	62.6	36.4	54.9	7
Orhei	57.4	65.2	61.8	35.1	54.9	8
Criuleni	61.5	56.3	60.1	39.7	54.4	9
Soroca	55.0	57.0	63.9	37.1	53.3	10
UTAG	58.1	57.1	61.3	36.1	53.1	11
Strășeni	62.9	52.5	61.7	35.3	53.1	12
Nisporeni	52.1	72.6	53.3	32.6	52.6	13
Rezina	54.0	57.1	64.1	33.4	52.1	14
Fălești	57.3	55.6	62.8	32.5	52.1	15
Cimișlia	42.4	66.7	57.5	40.4	51.8	16
Leova	54.2	61.1	55.0	35.3	51.4	17
Drochia	42.6	62.5	69.3	30.6	51.2	18
Basarabeasca	51.0	53.1	61.9	36.6	50.6	19
Glodeni	44.3	62.1	63.0	32.0	50.4	20
Ștefan-Vodă	51.3	57.3	56.5	35.7	50.2	21
Căușeni	46.7	59.2	58.4	34.6	49.7	22
Sângerei	57.7	49.8	58.4	32.7	49.6	23
Briceni	37.4	64.2	62.0	34.4	49.5	24
Hâncești	49.9	64.7	53.7	29.5	49.4	25
Edineț	43.3	55.9	64.9	32.5	49.1	26
Râșcani	44.8	53.5	63.9	32.8	48.8	27
Telenești	55.1	53.8	50.2	34.7	48.4	28
Taraclia	40.2	59.1	58.9	35.3	48.4	29
Călărași	47.2	54.3	56.2	34.4	48.0	30
Florești	44.5	48.1	65.2	30.4	47.0	31
Ocnița	30.5	63.1	64.4	28.2	46.5	32
Cantemir	54.6	46.1	52.3	32.6	46.4	33
Dondușeni	32.7	55.0	65.3	29.1	45.5	34
Șoldănești	46.8	45.4	49.5	36.6	44.6	35

Sursa: Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 01.10.2016).

Anexa 25

Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial

Nr.	Raioane	Populație (mii persoane)	% din numărul total
1	Total Republica Moldova	3 553,1	100
2	Municipiul Chișinau	814,1	22,91
3	Municipiul Bălți	150,7	4,24
4	Anenii Noi	83,4	2,35
5	Basarabeasca	28,5	0,80
6	Briceni	72,9	2,05
7	Cahul	124,6	3,51
8	Cantemir	62,0	1,74
9	Călărași	77,8	2,19
10	Caușeni	90,5	2,55
11	Cimișlia	60,1	1,69
12	Criuleni	73,6	2,07
13	Dondușeni	42,9	1,21
14	Drochia	87,4	2,46
15	Dubăsari	35,3	0,99
16	Edineț	80,7	2,27
17	Fălești	91,5	2,58
18	Florești	87,6	2,47
19	Glodeni	59,6	1,68
20	Hâncești	120,2	3,38
21	Ialoveni	101,3	2,85
22	Leova	52,8	1,49
23	Nisporeni	65,6	1,85
24	Ocnița	54,0	1,52
25	Orhei	125,0	3,52
26	Rezina	50,8	1,43
27	Râșcani	67,9	1,91
28	Sângerei	92,2	2,59
29	Soroca	100,1	2,82
30	Strășeni	92,3	2,60
31	Șoldănești	41,9	1,18
32	Ștefan Vodă	70,4	1,98
33	Taraclia	43,6	1,23
34	Telenești	72,6	2,04
35	Ungheni	117,3	3,30
36	U.T.A. Găgăuzia	161,9	4,56

Sursa: http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db (accesat la 19.07.2018).

Anexa 26

Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România) la 1 ianuarie 2016

Regiune/județ	Populație
Nord-Est	3.922.407
Bacău	746.566
Botoşani	455.973
Iaşi	919.049
Neamţ	577.359
Suceava	743.645
Vaslui	479.815

Regiune/județ	Populație
Sud-Est	2.871.862
Brăila	356.196
Buzău	478.811
Constanţa	769.768
Galaţi	631.669
Tulcea	244.249
Vrancea	391.169

Sursa: Populaţia României pe localităţi la 1 ianuarie 2016. București: INS, 2016, p.25.

Anexa 27

Alegerile primarului în unele localități cu un număr redus al populației în alegerile locale generale din 5 iunie 2011 și 14 iunie 2015

Localitatea	**Alegerile locale generale din 5 iunie 2011**			**Alegerile locale generale din 14 iunie 2015**		
	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste
Otac, raionul Rezina	**161**	297	486	**174**	329	478
Cogâlniceni, raionul Rezina	**135**	294	445	**167**	320	452
Marianca de Jos, raionul Ștefan Vodă	**113**	289	455	**151**	299	446
Alava, raionul Ștefan Vodă	**107**	236	350	**132**	251	376
Iujnoe, raionul Cahul	**303**	303	568	**182**	327	568
Lopățica, raionul Cahul	**240**	355	515	**148**	288	531
Salcia, raionul Taraclia	**79**	163	240	**81**	151	289
Ochiul Roș, raionul Anenii Noi	**166**	189	344	**89**	174	347
Carbalia, UTA Găgăuzia	**159**	273	382	**152**	249	412
Bogzești, raionul Telenești	**277**	348	468	**269**	313	526
Romanovca, raionul Leova	**143**	212	408	**123**	243	437
Șumna, raionul Râșcani	**125**	307	418	**157**	271	409
Antoneuca, raionul Drochia	**102**	264	327	**129**	241	342

Sursa: Alegerile locale generale din 5 iunie 2011 din Republica Moldova. http://www.voteaza.md/r/tp/ (accesat la 14.04.2018); Alegerile locale generale din 14 iunie 2015 din Republica Moldova. http://www.voteaza.md/r/ (accesat la 14.04.2018).

Anexa 28

Coeficientul îmbătrânirii populației (CÎP) *

Nr.	Raioane	CÎP
1	Media pe țară	16,7
2	M. Chisinau	15,3
3	Mun. Bălți	17,2
4	Briceni	21,7
5	Dondușeni	24,3
6	Drochia	23,0
7	Edineț	22,5
8	Fălești	18,0
9	Florești	19,3
10	Glodeni	19,7
11	Ocnița	21,3
12	Râșcani	21,5
13	Sângerei	16,7
14	Soroca	18,6
15	Anenii Noi	15,9
16	Călărași	16,8
17	Criuleni	14,2
18	Dubăsari	16,5

Nr.	Raioane	CÎP
19	Hâncești	15,4
20	Ialoveni	13,2
21	Nisporeni	14,9
22	Orhei	15,6
23	Rezina	16,3
24	Strășeni	15,0
25	Șoldănești	16,9
26	Telenești	15,2
27	Ungheni	15,1
28	Basarabeasca	16,0
29	Cahul	15,3
30	Cantemir	13,9
31	Căușeni	16,4
32	Cimișlia	16,9
33	Leova	14,7
34	Ștefan Vodă	16,6
35	Taraclia	18,2
36	Găgăuzia	16,1

* Datele de la începutul anului 2016

Sursa: http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demograficePOP010/POP011700reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9 (accesat la 01.11.2017)

Anexa 29

Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene

(anii ’50-’90 ai sec. XX)

Statul	1950	1992	Rata de descreștere
Bulgaria	2178	255	88.3
Suedia	2281	286	87.5
Danemarca	1387	275	80.2
Belgia	2669	589	77.9
Marea Britanie	2028	484	76.1
Cehia	11051	6196	43.9
Austria	3999	2301	42.5
Norvegia	744	439	41.0
Olanda	1015	647	36.3
Finlanda	547	460	15.9
Iclanda	229	197	14.0
Spania	9214	8082	12.3
Luxembourg	127	118	7.1
Franța	38814	36763	5.3
Elveția	3097	3021	2.5
Grecia	5959	5922	0.6
Portugalia	303	305	-0.7
Italia	7781	8100	-4.1

Sursa: The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995, p.16.

Anexa 30

Colectivitățile locale din Republica Moldova după numărul de locuitori *

Număr locuitori	Număr colectivități locale
> 500	10
501 - 1000	133
1001 - 1500	175
1501 - 2000	169
2001 - 2500	107
2500 - 3000	86
3001 - 3500	62
3501 - 4000	27
4001 - 4500	28
4501 - 5000	13
5001 - 5500	16
Total > 5500	826

Număr locuitori	Număr colectivități locale
5501 - 6000	11
6001 - 6500	6
6501 - 7000	4
7001 - 7500	10
7501 - 8000	1
8001 - 8500	3
8501 - 9000	2
9001 - 9500	2
9501 - 10000	1
10001 - 20000	24
20000 >	7
Total 5501 >	71

* Nu au fost incluse comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca din raionul Căușeni, comuna Corjova din raionul Dubăsari în care recensământul nu a fost efectuat. Iar comuna Molovata Nouă din raionul Dubăsari nu include și datele privind numărul locuitorilor satului Roghi unde recensământul, de asemenea, nu a fost efectuat.
Sursa: Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479 (accesat la 07.05.17).

Anexa 31

Argumente *pro* și *contra* consolidării colectivităților locale

Pro	***Contra***
I. Argumente asociate democrației	
- o mai bună reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, - o mai bună accesibilitate la administrația publică locală, - candidați mai competenți pentru funcțiile alese.	- încălcarea principiilor autonomiei locale, - responsabilitatea slabă a politicienilor, - mai multă birocrație, - participarea mai slabă și controlul efectiv asupra deciziilor politice, - reducerea totală a participării non-electorale, - accesibilitatea redusă a administrației locale, - slăbește relația interumană, - posibile conflicte între diferitele componente ale colectivității locale.
II. Argumente economice	
- economii de scară la furnizarea serviciilor publice, - o mai bună specializare și birocrație profesionistă, - costuri mai mici ale externalizării serviciilor, - reducerea aparatului administrativ, mai multe oportunități financiare și de angajare pentru locuitori, - suficiente resurse umane, economice și politice, - proiecte de dezvoltare mai ambițioase, - o infrastructură tehnică mai bună.	- mai multe cheltuieli administrative, - coordonarea anevoioasă a aparatului administrativ, - aprofundarea decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale ale cetățenilor, - reducerea competiției între administrațiile locale pentru resursele financiare, - corupția.

Sursa: Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šla panice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p.173.

Anexa 32

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova

Cuprins:

I. Dispoziții introductive
II. Prezentare generală a situației existente
III. Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale
IV. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii locale
V. Principiile de bază privind implementarea reformei
VI. Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale
VII. Etapele realizării reformei
VIII. Mecanismul de implementare a Concepției
IX. Condițiile realizării cu succes a reformei
X. Rezultatele preconizate ale reformei
XI. Obstacole și riscuri potențiale în realizarea reformei
XII. Procedura de discutare și adoptare a Concepției

I. Dispoziții introductive

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale (denumită în continuare „Concepția") a fost elaborată în baza principiilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*, Constituției Republicii Moldova și a recomandărilor Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa.

Scopul concepției este de a determina direcția, mecanismele și conținutul reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Concepția reprezintă un complex de idei, obiective, direcții, principii, sarcini şi mecanisme de reformare a organizării teritoriale a puterii locale. Sistemul organizării teritoriale a puterii locale include o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elementele acestui sistem sunt: a) instituţional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcţional – cuprinde totalitatea formelor şi direcţiilor activităţii administrative, a procedeelor și metodelor de realizare a puterii publice, a atribuțiilor îndeplinite pentru realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice ce reglementează activitatea autorităților puterii locale și relaţiile dintre ele; d) relațional – reprezintă totalitatea relațiilor dintre autoritățile puterii locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale prevede un set de măsuri politice, economice, juridice, sociale şi de altă natură, direcționate spre reorganizarea ei calitativă în concordanţă cu realitățile existente şi perspectivele democratice, social-politice şi economice ale Republicii Moldova.

Concepția include douăsprezece secțiuni, în care a fost apreciată situația existentă în domeniu, argumentată necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, indicate obiectivele principale ale reformei, principiile implementării acesteia, principalele direcții de implementare, criteriile necesare pentru constituirea colectivităților locale de ambele niveluri, precum și mecanismul de implementare, condițiile realizării cu succes, rezultatele preconizate, obstacolele și riscurile potențiale în realizarea reformei.

II. Prezentare generală a situației existente

Administrația publică din Republica Moldova este în proces de tranziție de la un sistem centralizat de guvernare la unul descentralizat. O parte esențială a acestui proces este reforma

administrației publice locale, în cadrul căreia se realizează descentralizarea puterii publice, delimitarea funcțiilor organelor puterii statale de cele ale puterii locale, dar nu a fost reformat sistemul organizării teritoriale a puterii locale.

Organizarea teritorială actuală a puterii locale este cea care s-a format în perioada sovietică și corespunde sistemului centralizat de realizare a puterii publice. Numărul de colectivități locale a rămas la nivelul existent în ultimii ani de existență a regimului sovietic, cu toate că numărul populației din zonele rurale a scăzut considerabil iar posibilitățile infrastructurii contemporane, comparativ cu perioada sovietică, s-au amplificat și diversificat.

Numărul mediu de colectivități locale existente într-un raion este de 26,7, media populației unui raion, în conformitate cu datele recensământului din 2014, este de 65.575 locuitori, numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori care revine la o colectivitate locală – raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori.

Majoritatea dintre aceste colectivități teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreţine financiar prin taxele şi impozitele locale colectate. În consecință, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populaţia, evident, este privată de aceste servicii.

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri *per capita*, e) după nivelul cheltuielilor *per capita*.

Există diferențe foarte mari și între raioane: cel mai mare raion ca populaţie (Orhei - 124,8 mii de locuitori) are o populaţie de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 28,2 mii). După suprafață, cel mai mare raion (Cahul - 1545,28 km^2) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 294,54 km^2). Din punct de vedere economic cele mai slab dezvoltate se dovedesc a fi raioanele Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. În cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chișinău, raioanele Anenii Noi, Râșcani și Ialoveni, care înregistrează cea mai dinamică activitate economică.

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități substanțiale între raioane, Republica Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre colectivitățile locale rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care rezultă în emigrarea forței de muncă și în stagnarea reformelor.

Majoritatea colectivităţilor locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreţine financiar din taxele şi din impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane (Basarabeasca, Şoldăneşti, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hânceşti, Cahul, Orhei)

Imposibilitatea obţinerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale (de calitate), din cauza numărului redus al populaţiei colectivităţilor locale, pune nejustificat în sarcina autorităţilor de nivelul al doilea responsabilităţi care ar trebui îndeplinite la nivel local şi măreşte preţul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori şi baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică şi socială la nivel local. Aceste fenomene au loc în condiţiile în care infrastructura Republicii Moldova se află într-o stare deplorabilă.

Printre problemele esențiale ale dezvoltării locale se numără slăbiciunea funcțională și lipsa de resurse a autorităților puterii locale. Sistemul existent de formare și gestionare a bugetelor colectivităților locale nu le oferă posibilitatea de a aborda în mod independent și eficient problemele vitale ale comunităților locale și de dezvoltare a teritoriilor.

Delegarea anumitor responsabilități ale puterii statale către autoritățile puterii locale privind

prestarea serviciilor publice populației, se realizează nesistematic și fără suport financiar și material.

Asupra dezvoltării democrației locale a influențat direct pauperizarea populației locale și amplificarea fenomenului migrației. Și-a lăsat amprenta asupra participării populației în viața publică locală și fenomenul îmbătrânirii populației.

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită mecanismului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-au ales.

Astfel, sistemul existent al organizării teritoriale a puterii locale nu corespunde pe deplin noilor realități sociale. În plus, structura administrativă și teritorială actuală a țării nu îndeplinește obiectivele unei guvernări eficiente, care poate asigura mijloace de trai decente și o dezvoltare eficientă.

Este necesară o reformă bazată pe abordări principiale, asigurând o succesiune de acțiuni pentru trecerea la un sistem optim de organizare teritorială a puterii publice. În mediul social tot mai des se exprimă diverse opinii privind necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale.

Realizarea reformelor administrative și teritoriale în țară are o istorie îndelungată. Fiind parte a Imperiului Rus și, ulterior, a Uniunii Sovietice a suportat „decupajele teritoriale" elaborate și implementate pornind de la interesele metropolei sau de la obiectivele conjuncturale ale elitelor guvernante.

În ultimele trei decenii s-au făcut încercări de a reforma sistemul administrativ și teritorial al țării. De fapt, procesul de reformă a structurii administrative și teritoriale a avut un caracter permanent, ce s-a manifestat sub forma unor schimbări parțiale la diferite niveluri ale guvernării și prin frecvente reorganizări teritoriale.

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul ultimelor trei decenii au fost influențate de următorii factori perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice şi geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul şi poziţia minorităţile naţionale în noile realităţi, d) tendinţele separatiste din Sudul şi Estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

Reforma este condiţionată de următoarele fenomene:

- Urmare a diverselor procese de reformare și modernizare a puterii locale au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale de ambele niveluri dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest motiv autoritățile publice locale nu sunt în măsură să realizeze responsabilitățile atribuite în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

- Actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și sporirea rolului puterilor locale în administrarea treburilor publice.

- Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, iar capacitățile lor de a acumula și concentra resurse financiare sunt insuficiente. Veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor diferă considerabil.

- O bună parte a colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori și să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională.

- Din cauza lipsei de fonduri și a funcționarilor calificați, unele autorități locale nu sunt în prezent capabile să asigure elaborarea și implementarea planurilor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare socio-economică. Aceasta inhibă atragerea investițiilor, schimbarea structurii economice și crearea de noi locuri de muncă.

- În colectivitățile locale cu un număr mic de locuitori este dificil de a constitui autorități publice locale care ar funcționa eficient. Politicienii locali frecvent se avântă pentru a ocupa funcții în autoritățile publice locale, dar nu întotdeauna își îndeplinesc obligațiunile onest și în cunoștință de cauză.

- În colectivitățile locale în care sunt doar câteva sute de alegători, există probleme în organizarea alegerilor locale, din moment ce numărul de politicieni locali este foarte limitat, alegătorii nu au practic pe cine alege. O astfel de situație nu conduce la crearea unor condiții favorabile pentru dezvoltarea democrației la nivel local.

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii publice locale ține de situația demografică a Republicii Moldova. În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânirea și pauperizarea populației, care își lasă amprenta asupra mai multor domenii. În strânsă legătură cu aceste procese sunt și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențiali: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârsta mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socioeconomică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârstă adultă.

Incapacitatea funcțională a organizării teritoriale actuale a puterii locale este o consecință a:

- lipsei unei viziuni teoretice şi a experienţei practice în domeniul organizării teritoriale a puterii locale în baza principiilor democratice;
- erorilor comise în procesul de constituire şi perfecţionare a organizării teritoriale a puterii locale;
- ignorării valorilor, a rolului şi importanţei organizării teritoriale a puterii locale optime pentru funcționarea eficientă a autorităților deliberative și executive locale;
- impactului negativ al crizelor economice, sociale și politice asupra dezvoltării locale;
- insuficienței resurselor şi mijloacelor alocate pentru funcționarea optimă a puterii locale.

Fără optimizarea organizării teritoriale a puterii locale, nu se vor resimți efectele reformelor economice și sociale, nu e posibilă crearea un climat investițional, nu putem reforma sistemul fiscal, nu putem concepe și implementa o politică demografică, etc.

Problema consolidării rolului centrelor regionale nu este doar o chestiune de dezvoltare a regiunilor din Republica Moldova. Este vorba despre supraviețuirea întregului teritoriu ca sistem statal stabil într-o perspectivă de termen mediu. Dacă nu există un fundament trainic pentru creștere și dezvoltare regională, atunci nici împrumuturile de la FMI, nici intervențiile autorităților puterii statale nu vor contribui la ameliorarea situației existente. Dezvoltarea potențialului regiunilor va contribui la îmbunătățirea radicală a climatului de afaceri și investiții, eliminarea barierelor birocratice în calea afacerilor, eliminarea reglementării administrative excesive și ineficiente și dezvoltarea unor parteneriate public-privat productive la nivel local.

Reforma este o chestiune mult mai realistă decât majoritatea „priorităților" din programele electorale și guvernamentale, sloganurile opoziției și blogurile experților, vehiculate în spațiul public. Este problema în care societatea moldovenească polarizată poate ajunge la un numitor comun, astfel ca toate părțile să profite de beneficiile reformei.

IV. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii locale

Scopul elaborării și realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale este crearea unui sistem de exercitare a puterii locale optim și eficient, menit să consolideze potențialul de dezvoltare la nivel local și să sporească bunăstarea populației.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale trebuie să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-

un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;

- aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților puterii locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;

- eliminarea fenomenului dublării atribuțiilor în structurile puterii statale și locale, creșterea eficienței activităților acestora, reducerea cheltuielilor bugetare;

- concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

- fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;

- dezvoltarea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

- promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile puterii locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune, reciproc avantajoase, de dezvoltare a infrastructurii;

- respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților puterii locale ce țin de satisfacerea necesităților lor vitale și în menținerea particularităților vieții locale;

- asigurarea participării locuitorilor în administrarea treburilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

- sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

- formarea unor colectivități locale capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

- crearea condițiilor pentru o activitate eficientă a autorităților puterii locale;

- armonizarea eficientă a interesele autorităților puterii locale și autorităților puterii statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și crearea unui sistem accesibil și eficient de prestare a serviciilor publice;

- punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților locale, reducerea decalajelor mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților locale;

- acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și a stabilirii mărimii lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale;

- formarea colectivităților locale capabile de a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state.

V. Principiile de bază privind implementarea reformei

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale, evaluarea rezultatelor și la elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de aplicare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie respectate următoarele principii:

- respectarea și protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

- realizarea prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților puterii locale

și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;

- abordarea în complex a reformei, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând în același timp sistemul finanțelor publice locale, îmbunătățirea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel intermediar și local;
- justificarea teoretică consistentă a reformei, materializată într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;
- justificarea legală a reformei printr-un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;
- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale publice subnaționale:

a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,

b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;

- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților puterii locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;
- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;
- garantarea autonomiei decizionale a autorităților puterii locale și intermediare;
- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative.

VI. Direcţiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale

Direcţiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt următoarele:

1) *Asigurarea ştiinţifică a organizării teritoriale a puterii locale*. Asigurarea ştiinţifică a organizării teritoriale a puterii locale reprezintă un complex de cercetări multilaterale ale problemelor din domeniu şi presupune crearea potenţialului ştiinţific naţional, care va uni eforturile intelectuale ale teoreticienilor şi practicienilor într-un sistem unitar, menit să satisfacă necesităţile organizării teritoriale optime a puterii locale în Republica Moldova.

2) *Dezvoltarea şi perfecţionarea cadrului juridic al organizării teritoriale a puterii locale*. Conţinutul şi importanţa activităţilor în acest domeniu al reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt dictate de necesitatea aducerii actelor normative privind dimensiunea teritorială a puterii locale în concordanţă cu tendinţele de dezvoltare a statului democratic, a lichidării divergenţelor dintre actele normative și Constituţie, a dezvoltării cadrului juridic al activităţii autorităților puterii locale.

3) *Modernizarea organizării teritoriale a puterii locale*. Modernizarea organizării teritoriale a puterii locale în conformitate cu normele și valorile statului democratic, consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, delimitarea strictă a atribuţiilor şi responsabilităților autorităților puterii locale, precum și excluderea dublării nejustificate a funcțiilor și atribuțiilor.

Pentru a asigura o distribuire optimă a puterii între autoritățile puterii locale și a autorităților puterii statale la diferitele niveluri de exercitare a puterii publice este necesar de a realiza următoarele acțiuni:

- Determinarea unei baze fiscale suficiente ce ar permite realizarea de către autoritățile publice locale a competenței și stabilirea, în baza unor criterii obiective, a nivelului de finanțare de către puterea statală a competențelor delegate;
- Perfecționarea mecanismelor de implicare a populației în elaborarea deciziilor administrative și de monitorizare a implementării acestora;
- Asigurarea controlului efectiv al puterii statale asupra respectării Constituției și legislației de către autoritățile puterii locale.

Colectivitățile locale de nivelul I sunt comunele, iar de nivelul II – județele.

Consolidarea colectivităţilor locale va necesita o justificare detaliată, o expertizare ştiinţifică bazată pe calcule demografice şi socio-economice.

Criteriile orientative pentru crearea comunelor sunt următoarele:

- Comuna reprezintă, din punct de vedere geografic, istoric şi cultural o entitate unică şi compactă ce include o populaţie, de regulă, nu mai mică de 3000 locuitori;

- Comuna întruneşte infrastructura necesară pentru a se autoadministra. Principalele domenii de responsabilitate a comunei sunt: a) planificarea dezvoltării locale, b) alimentarea cu apă şi gestionarea deşeurilor menajere, c) învăţământul primar şi preşcolar, d) asistenţa socială.

- Veniturile comunei trebuie să fie de aşa natură încât autorităţile puterii locale să poată exercita raţional şi eficient funcţiile stabilite în actele normative şi să furnizeze populaţiei servicii calitative.

- Comuna poate include atât localităţi urbane, cât şi rurale. Oraşul nu se separă ca teritoriu administrativ de teritoriul rural, limitele acestuia fiind determinate de planificarea teritorială a comunei.

- Centrul administrativ al comunei este o localitate (urbană sau rurală), care s-a constituit din punct de vedere istoric şi geografic ca un pol central şi în care există mai multe obiective economice şi de infrastructură. Reţeaua de drumuri trebuie să asigure legăturile centrului administrativ cu localităţile din împrejurimi, trebuie să existe o legătură confortabilă de transport cu centrul comunei.

- Având în vedere caracteristicile diferite ale colectivităţilor locale legate de istorie, cultură, viaţă economică, densitatea populaţiei şi mentalitatea locuitorilor, pot fi admise şi unele excepţii de la criteriile stabilite. Cu toate acestea, astfel de excepţii nu ar trebui să devină o practică obişnuită. Ele sunt permise numai în anumite cazuri, când nu există o altă soluţie plauzibilă.

Criteriile orientative pentru crearea judeţelor sunt următoarele:

- Judeţul este format dintr-un grup de comune care întruneşte condiţiile autoadministrării la nivel judeţean.

- Perimetrul teritorial al judeţului este intact, nu sunt permise existenţa de enclave şi exclave;

- Judeţul dispune de infrastructură, condiţii materiale, financiare şi organizatorice pentru exercitarea funcţiilor sale de autoadministrare.

- Centrul administrativ al judeţului este un oraş care, din punct de vedere istoric, cultural, geografic şi economic, s-a constituit ca un centru regional în care sunt concentrate instituţii culturale şi educaţionale de importanţă regională, precum şi importante obiecte sociale şi economice. Reţeaua de drumuri trebuie să asigure legătura între centrul administrativ şi comunele care intră în judeţ, trebuie să existe o conexiune confortabilă de transport cu centrul judeţean. Centrul administrativ al judeţului, de regulă, trebuie să fie cât mai aproape de centrul geografic al acestuia.

Pentru a eficientiza activitatea autorităţilor puterii locale, este indispensabil de efectuat o delimitare clară a competenţelor care revin autorităţilor publice la fiecare nivel. Sarcinile care sunt atribuite autorităţilor puterii locale trebuie divizate în câteva grupe:

a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate şi să fie acordate mijloace financiare);

b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autorităţile puterii locale poartă întreaga răspundere faţă de colectivităţile locale şi resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii);

c) sarcini facultative (pot fi incluse sarcinile care le revin autorităţilor puterii locale potrivit propriilor statute de activitate sau care le sunt delegate de către autorităţile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale şi financiare necesare pentru realizarea lor).

VII. Etapele realizării reformei

Obiectivele de bază ale reformei se vor realiza treptat, iar activităţile principale ale reformei se vor efectua în cadrul a două etape.

Etapă I (2019-2021) include următoarele acțiuni:

- asigurarea ştiinţifică a reformei şi elaborarea aspectelor conceptuale ale organizării teritoriale a puterii locale, ale direcţiilor, formelor şi metodelor de realizare a reformei;
- elaborarea și adoptarea actelor legislative pentru îmbunătățirea și implementarea unor mecanisme de democrație participativă la nivel local, îmbunătățirea procedurilor de reglementare legală pentru convocarea adunărilor generale ale locuitorilor colectivității locale și de stabilire a garanțiilor suplimentare organizațiilor comunitare, pentru a crea un mediu legal favorabil pentru atragerea populației locale în procesul decizional local;
- stabilirea cadrului legal privind fuzionarea voluntară a colectivităților locale cu garanții de susținere din partea puterii statale pentru comunele nou-create pentru îmbunătățirea infrastructurii. În actele normative respective se vor include norme care să garanteze protejarea intereselor populației localităților fuzionate, ce asigură menținerea entităților respective ca diviziuni teritoriale interne a comunei;
- stabilirea cadrului legal privind cooperarea intercomunală a colectivităților locale;
- unificarea și standardizarea serviciilor administrative și sociale oferite de către autoritățile puterii locale și de serviciile deconcentrate ale autorităților puterii statale, în baza principiilor accesibilității și a ofertei maxime de servicii oferite populației, cu o finanțare adecvată;
- formarea grupurilor de lucru pentru promovarea reformei în fiecare colectivitate locală, cu implicarea oamenilor de știință, cadrelor didactice, intelectualilor, a liderilor de opinie, reprezentanților asociațiilor obștești, funcționarilor publici;
- inițierea programelor de formare a funcționarilor implicați în reformă atât la nivel național cât și la nivel local;

Etapă II (2021-2023) include următoarele acțiuni:

- reglementarea legislativă a organizării teritoriale a puterii locale;
- modelarea comunelor și județelor, elaborarea proiectelor actelor normative necesare pentru finalizarea formării unui nou sistem de organizare teritorială a puterii locale. Modelarea județelor începe după modelarea, în mare parte, a comunelor, astfel încât autoritățile locale să poată pregăti propuneri pentru configurarea teritorială a județelor;
- fuzionarea orașelor cu localitățile din apropiere, ai căror locuitori folosesc în principal infrastructura din orașul respectiv;
- consolidarea voluntară a colectivităților locale învecinate;
- perfecționarea cadrului legislativ privind activitatea autorităților puterii locale și ale serviciilor deconcentrate în baza noilor dimensiuni teritoriale, cu determinarea competenței și a asigurării cu resursele corespunzătoare;
- crearea fundamentului constituțional pentru sistemul organizării teritoriale a puterii locale, constituirea autorităților deliberative și executive ale comunelor și județelor, repartizarea judicioasă a responsabilităților între acestea; renunțarea la sistemul asimetric de organizare teritorială a puterii locale;
- realizarea reorganizării instituționale a autorităților puterii locale și a instituțiilor serviciilor deconcentrate a puterii statale în baza noului sistem al organizării teritoriale a puterii locale;
- organizarea alegerilor locale în conformitate cu sistemul reformat al organizării teritoriale a puterii locale. Stabilirea unui sistem electoral local care să garanteze reprezentarea teritorială a colectivităţi localei în consiliul comunal.

VIII. Mecanismul de implementare a Concepției

Implementarea reformei organizării teritoriale a puterii locale va fi coordonată de Consiliul naţional pentru reforma administraţiei publice.

Consiliul va monitoriza și va analiza în mod regulat procesul implementării Concepției; va face propuneri Guvernului Republicii Moldova privind implementarea reformei, va coordona activitățile necesare pentru a obține sprijin financiar și tehnic în implementarea reformei de la instituțiile și organizațiile internaționale.

În cadrul Consiliului vor fi create grupuri de lucru pentru pregătirea și implementarea reformei. Grupurile de lucru, după necesitate, vor desfășura activități de cercetare, pregăti proiecte de delimitare teritorială în cazuri concrete, oferi asistență metodică autorităților locale privind fuzionarea colectivităților locale și expertiza proiectele propuse, iar în problemele discutabile vor apela la consultarea populației pentru clarificarea situației.

Un aspect important al implementării Concepției va fi transparența în realizarea transformărilor preconizate. O deschidere informațională va permite acoperirea completă și discutarea cu publicul a proiectelor de reformă, utilizarea ca principiu esențial de realizare a reformei prioritatea factorilor social-economici asupra conjuncturii politice.

IX. Condiţiile realizării cu succes a reformei

Pentru a realiza cu succes reforma, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții:

- *Pregătirea temeinică*. Reforma trebuie iniţiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, iar pentru aceasta este necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite şi a asigurării tuturor condiţiilor corespunzătoare economice, politice şi sociale, care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire pe plan organizatoric, material şi financiar, poate să o compromită sau poate conduce la consecinţe greu de prevăzut.

- *Ajustarea abordărilor conceptuale la realităţile de dezvoltare a societăţii democratice*. Reforma trebuie să ţintească în viitor, pentru aceasta este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a implica specialişti și experți din diferite domenii – drept, istorie, politologie, ştiinţa administraţiei, geografie, economie, sociologie, demografie. Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat şi de definit clar noţiunile și sintagmele utilizate deoarece ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Sunt necesare investigaţii serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea fundamentului teoretico-conceptual al reformei trebuie implicate institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

- *Elaborarea concepției reformei*. Decizia privind realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză ştiinţifică profundă care ar permite de a evita consecinţele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaţionale şi instituţionale; să stabilească obiectivele, etapele și finalităţile reformei. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii locale, amplificarea cointeresării populației de a participa la viața publică locală și încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- *Estimarea costurilor reformei*. Pregătirea reformei şi gestionarea procesului de realizare a ei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării şi justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acţiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eşecului.

- *Luarea în considerare a implicațiilor sociale ale reformei*. În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare şi de altă natură, pe termen scurt, mediu său lung, pe care aceste acţiuni le presupun şi cărora societatea trebuie să le facă faţă.

- *Elaborarea cadrului normativ al reformei*. Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, situație care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu

este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuţii privind reforma organizării teritoriale a puterii locale, evident, trebuie să fie Constituţia, care prevede foarte clar că Republica Moldova este un stat unitar.

- *Elaborarea strategiei de realizare a reformei*. Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele acțiuni: a) analiza necesităţilor şi problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acţiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea loc, c) coordonarea activităţilor actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea şi evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung. Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- *Managementul eficient al realizării reformei*. În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.

- *Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei*. Lipsa stimulentelor, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice schimbări pozitive. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nefiind un procedeu de a induce frica, ci un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut.

- *Convingerea populaţiei de necesitatea reformei*. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare şi comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea şi explicarea pentru cetăţeni a necesității reformei este foarte importantă dacă se doreşte a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau a unei promisiuni electorale. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidenţă cheltuielile financiare exagerate de întreţinere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizaţi pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulţi actori sociali (şcoala, biserica, autorităţile locale, ONG) şi persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile puterii locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și informarea populației privind principalele rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizatelor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obţine un consens în plan politic şi social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informaţiilor privind reforma şi încurajarea participării cetăţenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli, vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci poate exista certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

- *Implicarea autorităţilor puterii locale în pregătirea şi realizarea reformei*. Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine autorităţilor puterii locale. Gradul lor de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- *Evitarea schimbărilor voluntariste*. În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acţiune sunt predeterminate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafaţă sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel subnațional. Nu în ultimul rând subliniem că orice reforme pot să fie eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile locale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenţei schimbărilor, în sensul de menţinere a echilibrului între necesitatea de a adapta administraţia la noile condiţii de activitate şi fenomenele negative care însoţesc, de regulă, orice inovaţie.

- *Monitorizarea şi evaluarea progresului reformei*. Monitorizarea şi evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei.

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

X. Rezultatele preconizate ale reformei

Finalitatea reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie să contribuie substanțial la soluționarea următoarelor probleme:

- să dezvolte și să pună în aplicare un mecanism unic pentru realizarea autonomiei locale, ținându-se cont de tradițiile locale, istorice și de alte particularități;
- să stabilească dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, evitând fragmentarea lor;
- să asigure funcționarea stabilă a autorităților puterii locale în baza formelor de organizare trasate;
- să favorizeze implicarea populației locale în administrarea afacerilor publice;
- să reducă efectiv aparatul administrativ;
- să elaboreze un model de realizare a autonomiei locale, acceptabil pentru realitățile Republicii Moldova;
- să delimiteze foarte clar zonele de responsabilitate a autorităților la fiecare nivel de realizare a puterii publice;
- să asigure realizarea cooperării intercomunale în vederea soluționării problemelor comune ale colectivităților subnaționale;
- să asigure dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor în autoritățile puterii locale, dreptul de a controla activitatea autorităților publice locale;
- să implementeze un mecanism de evaluare a activității autorităților puterii locale.

Realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale în versiunea propusă va asigura:

- optimizarea numărului de „unități administrativ-teritoriale”, formarea de colectivități locale care dispun de suficiente resurse pentru a soluționa problemele locale;
- consolidarea capacităților juridice, organizatorice și materiale ale colectivităților locale, a autorităților puterii locale, realizarea responsabilităților atribuite în conformitate cu principiile și prevederile *Cartei europene a autonomiei locale*;
- formarea unui sistem eficient de autoadministrare locală capabil să asigure dezvoltarea socio-economică durabilă a colectivităților locale;
- îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor prestate de autoritățile puterii locale,

limitarea oportunităților de corupție;

- stimularea dezvoltării economice a colectivităților locale prin perfecționarea mecanismelor autorităților publice locale de a stabili prioritățile dezvoltării economice locale;

- distribuirea atribuțiilor între autoritățile puterii locale și cele intermediare, ale autorităților puterii locale și organele deconcentrate ale autorităților puterii statale;

- economisirea resurselor financiare, utilizarea eficientă a resurselor umane, materiale și de altă natură;

- crearea condițiilor favorabile pentru implicarea cât mai largă a populației în adoptarea deciziilor, precum și dezvoltarea formelor de democrație participativă la nivel local;

- restabilirea încrederii cetățenilor în sistemul administrației publice locale.

XI. Obstacole și riscuri potențiale în realizarea reformei

Nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puţin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu vor vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu asupra factorilor neimportanți, cum ar fi, de exemplu, denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale. Neacceptarea, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției. Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârghiile de influență la nivel local, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes naţional, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic şi, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-şi găsească apoi expresia juridică într-o lege şi apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenați toţi factorii şi mai ales locuitorii, beneficiarii acestor măsuri.

- Prestația actorilor implicați, politicienilor și funcționarilor publici de diferite niveluri care dețin roluri şi funcţii în administrarea treburilor publice poate tergiversa desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților publice locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții elective în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru circa 12 mii de reprezentanți, aleși într-o mare majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile elective, având drept consecință micșorarea substanțială a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite

elitelor politice locale. Având în vedere aceste supoziții, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcţionarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populaţia de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetăţenilor în viaţa publică. În caz contrar, se va repeta situaţia din 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accederea sa spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele temporale stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populaţia să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăţi viaţa, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetăţenilor poate fi determinat și de procesele migraţioniste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conştiinţa locuitorilor a ideii că păstrarea identităţii și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor.

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau pot stabili termene pentru implementarea reformei.

- La elaborarea și implementarea reformei este posibilă o ruptură dintre studiile teoretice și acțiunile practice. În acest sens, se va realiza o abordare complexă privind organizarea teritorială a puterii publice, argumentării și justificării reformei, a expertizei științifice și a calculelor economice.

- După realizarea practică a măsurilor preconizate, există mai mulți factori de risc postreformă: mijloacele financiare ale unei colectivități locale pot fi folosite în principal doar pentru dezvoltarea centrului administrativ al comunei și zonelor sale adiacente, în consiliile comunale ar putea predomina reprezentanții centrului administrativ al comunei, comunicarea populației cu autoritățile locale se poate deteriora. În procesul realizării reformei, acești factori de risc trebuie luați în considerare și atenuați sau eliminați.

XII. Procedura de discutare și adoptare a Concepției

- După discutarea proiectului de Concepție, Guvernul îl va publica și propune pentru discuții publice (pentru o perioadă de două luni).

- Grupul de lucru creat sintetizează propunerile prezentate în cadrul discuției, organizează o conferință pentru analiza lor și, în special, un proiect de Concepție îmbunătățit pentru examinare de către Guvern.

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, Cornea Sergiu, declar pe propria răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctor habilitat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

20.03.2018 **Cornea Sergiu, doctor în științe politice, conferențiar universitar**

CV-UL AUTORULUI

CORNEA Sergiu
08.12.1963, s. Văleni, r. Cahul
Cetățenia: Republica Moldova

Studii :

Universitatea de Stat din Moldova, 1981-1986, Facultatea de Istorie, professor de istorie și științe sociale

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, 1992-1994, Specializarea Științe Administrative

Academia de Administrare Publică, 1995-1999, studii doctorale, doctor în științe politice.

Domeniile de interes științific: organizarea teritorială a puterii locale, istoria administrației publice, descentralizare și autonomie locală.

Activitatea profesională:

Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu", Prorector cu activitatea de cercetare şi relaţii internaţionale, 2006-prezent;

Ministerul Afacerilor Externe si Integrarii Europene, Şef al Oficiului consular „Cahul" 1994-2006;

Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu", Șef Catedră (prin cumul 1999-2006);

Colegiul Agricol din Cahul, profesor de științe sociale, 1987-1992.

Participări la proiecte științifice naționale: Coordonator instituțional în cadrul proiectului de cercetare „Recuperarea şi valorificarea istorică a memoriei victimelor regimului totalitar-comunist din RSS Moldovenească în perioada anilor 1940/1941, 1944-1953" (2015).

Participări la foruri științifice (naționale și internaționale): cu rapoarte și comunicări – 45, dintre care 25 la tema tezei.

Lucrări științifice: în total: 125, inclusiv la tema tezei de doctorat 4 monografii, 81 de articole, dintre care 22 articole publicate în reviste și culegeri din străinătate.

Apartenența la societăți științifice naționale: membru al Institutului de Științe Administrative din Moldova, membru al Asociației Istoricilor din Moldova.

Activități în cadrul colegiilor de redacție ale revistelor științifice:

Membru al Colegiilor de redacţie al revistelor ştiinţifice:

1. „Acta Universitatis Danubius „OEeconomica" (România)
2. „Journal of Danubian Studies and Research" (România)
3. „Cross-Border Journal for International Studies" (România)
4. „Bulletin of Mariupol State University. Series: History. Political Studies" (Ucraina)

Redactor-şef al seriei *Științe sociale* a Buletinului științific al Universității de Stat „B.P.Hasdeu" din Cahul

Cunoașterea limbilor străine: franceza (A2); engleza (B1), rusa (C1)

Date de contact: E-mail: prorectorusc@gmail.com.md; Tel: 0299 2 54 85