

Aurel SÎMBOTEANU

# ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*TEORIE, ISTORIE, ACTUALITATE*



CHIȘINĂU, 2023



**Universitatea de Stat din Moldova**



**Academia de Administrare Publică**

**Aurel SÎMBOTEANU**

# **ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

*TEORIE, ISTORIE, ACTUALITATE*

*(Monografie)*

**CHIȘINĂU, 2023**

CZU 351/354(478)  
S 56

**Aprobată pentru editare de către:**  
**Senatul Academiei de Administrare Publică**  
(proces-verbal nr.10/6 din 07.07.2022);  
**Consiliul Științific al Universității de Stat din Moldova**  
(proces-verbal nr.1 din 30.11.2022)

**Recenzenți:**

*Sergiu Cornea, doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar*

*Vladimir Borș, doctor în științe politice, conferențiar universitar*

*Angela Popovici, doctor în științe istorice, conferențiar universitar*

**DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN  
REPUBLICA MOLDOVA**

Sîmboteanu, Aurel.

Administrația publică : Teorie, istorie, actualitate : (Monografie) / Aurel Sîmboteanu ; Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Administrare Publică. – Chișinău : CEP USM, 2023. – 413 p.

Pref. paral.: lb. rom., engl., rusă. – Bibliogr.: p. 401-411 (163 tit.). – 50 ex.

ISBN 978-9975-3542-4-0.

351/354(478)  
S 56

ISBN 978-9975-3542-4-0.

© Aurel Sîmboteanu, 2023  
© Universitatea de Stat din Moldova, 2023

# CUPRINS

<b>PREFAȚĂ.....</b>	<b>9</b>
<b>PREFACE.....</b>	<b>12</b>
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ.....</b>	<b>15</b>
<b>I. DIMENSIUNI TEORETICO - CONCEPTUALE</b>	
<b>ȘI METODOLOGICE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1. Originea și tipologia administrației ca fenomen social.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Evoluția viziunilor conceptuale privind guvernarea</b>	
<b>și administrația publică .....</b>	<b>23</b>
1.2.1. Unele viziuni ale înaintașilor din lumea antică privind guvernarea .....	23
1.2.2. Viziuni renașcentiste și iluministe asupra actului de	
guvernare și administrare.....	27
1.2.3. Problemele exercitării guvernării în doctrinele politice .....	31
<b>1.3. Clasic și contemporan în abordarea administrației publice .....</b>	<b>35</b>
1.3.1. Birocrația ca formă superioară de organizare a activității instituției .....	35
1.3.2. Teoria managementului științific a lui Frederick Taylor.....	39
1.3.3. Teoria gestiunii administrative a lui Henry Fayol.....	42
1.3.4. Teorii contemporane privind administrația publică .....	46
<b>1.4. Constituirea și dezvoltarea științei administrației.....</b>	<b>50</b>
1.4.1. Premisele și etapele de dezvoltare a științei administrației .....	50
1.4.2. Precursorii științei administrației .....	52
1.4.3. Dezvoltarea științei administrației în spațiul românesc .....	56
1.4.4. Caracterul interdisciplinar al științei administrației.....	60
<b>1.5. Locul și rolul administrației publice în sistemul social-global.....</b>	<b>62</b>
<b>II. RETROSPECTIVE ISTORICE ASUPRA</b>	
<b>ADMINISTRAȚIEI PUBLICE AUTOHTONE .....</b>	<b>67</b>
<b>2.1. Organizarea socială și administrativă la geto-daci și semnificația</b>	
<b>continuității daco-romane din perspectivă administrativă .....</b>	<b>67</b>
2.1.1. Constituirea primelor formațiuni statale timpurii la geto-daci .....	67
2.1.2. Organizarea politică și administrativă a Daciei romane .....	71
2.1.3. Organizarea socială și administrativă în spațiul dacic	
după retragerea romanilor .....	75
<b>2.2. Instituirea și evoluția sistemului tradițional de administrație</b>	
<b>în Moldova istorică.....</b>	<b>78</b>

2.2.1. Premisele și etapele constituirii statului medieval Moldova .....	78
2.2.2. Influența formelor de proprietate și a structurii sociale a populației asupra organizării politice și administrative .....	79
2.2.3. Evoluția organizării teritoriului în procesul de instituționalizare statală ...	82
2.2.4. Suporturile juridice ale procesului de instituționalizare, organizare și evoluție statală.....	84
<b>2.3. Organizarea și funcționarea instituțiilor de stat centrale în Moldova istorică.....</b>	<b>86</b>
2.3.1. Instituția domniei în sistemul tradițional de administrație publică.....	86
2.3.2. Sfatul Domnesc – organ cu funcții consultative .....	90
2.3.3. Marea Adunare a Țării – for suprem în soluționarea problemelor țării ....	92
2.3.4. Rolul dregătoriilor centrale în cadrul sistemului tradițional de administrație .....	93
<b>2.4. Sistemul administrației publice locale în Moldova istorică.....</b>	<b>96</b>
2.4.1. Constituirea sistemului de administrație locală – parte componentă a procesului de instituționalizare statală.....	96
2.4.2. Sistemul de administrație a ținuturilor ca formațiuni teritoriale.....	97
2.4.3. Administrația târgurilor (orașelor) .....	99
2.4.4. Organizarea și funcționarea administrației satelor.....	102
<b>2.5. Impactul dezmembrării teritoriului Moldovei istorice în 1812 asupra organizării administrative a Basarabiei .....</b>	<b>104</b>
2.5.1. Anexarea Basarabiei la Rusia și inițierea implementării sistemului rusesc de administrație .....	104
2.5.2. Instituirea și funcționarea sistemului administrativ rusesc în Basarabia la etapa administrației provizorii (1812-1818) .....	106
2.5.3. Organizarea administrativă a Basarabiei în cadrul Imperiului Rus la etapa autonomiei administrative (1818-1828) .....	109
2.5.4. Consolidarea sistemului rusesc de administrație în Basarabia (1828-1917) .....	116
<b>2.6. Organizarea administrativă a Basarabiei în perioada 1917-1940 .....</b>	<b>123</b>
2.6.1. Evenimentele din Rusia și modificările în regimul politic și sistemul administrativ al Basarabiei .....	123
2.6.2. Organizarea administrativă a Basarabiei în componența Regatului Român .....	126

<b>III. CONTEXTUL DE FORMARE ȘI FUNCȚIONARE A SISTEMELOR DISTINCTE DE ADMINISTATIE PUBLICĂ.....</b>	<b>137</b>
<b>3.1. Geneza și tipologia sistemelor distincte de administrație publică ....</b>	<b>137</b>
3.1.1. Factorii influențabili asupra formării sistemelor distincte de administrație publică .....	137
3.1.2. Sistemul continental (francez) de administrație publică.....	141
3.1.3. Sistemul anglo-saxon (britanic) de administrație publică .....	144
3.1.4. Sistemul mixt (german) de administrație publică.....	148
3.1.5. Sistemul sovietic de administrație publică .....	151
<b>3.2. Organizarea sistemului administrativ în Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească (1924-1940).....</b>	<b>156</b>
3.2.1. Condițiile istorice și împrejurările care au determinat formarea RASSM ....	156
3.2.2. Sistemul autorităților publice centrale și locale din RASSM .....	159
<b>3.3. Organizarea sistemului administrativ în RSS Moldovenească (1940-1941) .....</b>	<b>163</b>
3.3.1. Anexarea Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940 și extinderea asupra teritoriului ocupat a sistemului sovietic de administrație.....	163
3.3.2. Formarea Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești.....	165
3.3.3. Sistemul autorităților publice conform Constituției RSS Moldovenești din 10 februarie 1941.....	167
<b>3.4. Organizarea administrativă a Basarabiei și Transnistriei în timpul războiului antisovietic (1941 - 1944) .....</b>	<b>169</b>
3.4.1. Impactul dezlănțuirii războiului dus de Germania și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice asupra organizării și funcționării administrației în Basarabia și Transnistria .....	169
3.4.2. Restabilirea în Basarabia a sistemului românesc de administrație .....	170
3.4.3. Particularitățile organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică și teritorială distinctă .....	173
<b>3.5. Sistemul de administrație din RSS Moldovenească (1944-1991)...</b>	<b>175</b>
3.5.1. Reinstaurarea sistemului sovietic de administrație în RSS Moldovenească .....	175
3.5.2. Autoritățile administrației centrale, evoluția lor în aspect structural și funcțional .....	177
3.5.3. Organizarea administrației locale, esența și rolul sovietelor de toate nivelurile .....	180

<b>IV. COMPONENTE ORGANIZATORICO - FUNCȚIONALE MODERNE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....</b>	<b>183</b>
<b>4.1. Structura (organizarea) administrației publice ca sistem .....</b>	<b>183</b>
4.1.1. Dimensiuni și criterii de organizare a sistemului de administrație publică .....	183
4.1.2. Sistemul administrației publice centrale și raporturile ei cu puterea executivă.....	187
4.1.3. Organizarea sistemului administrației publice locale .....	190
4.1.4. Forme de organizare a administrației publice.....	192
<b>4.2. Organizarea administrativă a teritoriului .....</b>	<b>194</b>
4.2.1. Organizarea administrativă a teritoriului – parte componentă a organizării administrației publice.....	194
4.2.2. Criteriile de organizare administrativ-teritorială a statului.....	196
4.2.3. Tipologia unităților administrativ-teritoriale .....	199
4.2.4. Influența organizării administrativ-teritoriale asupra eficienței administrației publice.....	201
<b>4.3. Sistemul de relații în administrația publică.....</b>	<b>202</b>
4.3.1. Natura și tipologia relațiilor în administrația publică .....	202
4.3.2. Relații în cadrul sistemului de administrație publică.....	205
4.3.3. Relațiile autorităților administrației publice cu elemente exterioare sistemului de administrație .....	209
4.3.4. Interdependența dintre formele de organizare a administrației publice, gradul de democratizare a societății și tipurile de relații în administrația publică.....	212
<b>4.4. Autonomia locală în sistemul administrației publice .....</b>	<b>213</b>
4.4.1. Esența și conținutul autonomiei locale, mecanismele delegării de atribuții .....	213
4.4.2. Autonomia locală – expresie a capacităților comunităților locale de a se administra de sine stătător.....	216
4.4.3. Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale – document regulatoriu privind autonomia locală.....	219
<b>4.5. Controlul în sistemul administrației publice .....</b>	<b>224</b>
4.5.1. Esența, misiunile controlului în sfera administrației publice și cerințele față de exercitarea lui .....	224
4.5.2. Formele și metodele controlului de stat în administrația publică .....	227

4.5.3. Instituțiile și structurile specializate de control .....	231
4.5.4. Natura și particularitățile controlului obștesc în administrația publică ...	233
<b>4.6. Resursele administrației publice.....</b>	<b>234</b>
4.6.1. Ansamblul resurselor necesare pentru funcționarea administrației publice ..	234
4.6.2. Rolul și funcțiile resurselor umane în administrația publică .....	235
4.6.3. Însemnătatea resurselor materiale în funcționarea administrației publice ....	237
4.6.4. Resursele financiare ale administrației publice.....	240
4.6.5. Rolul și funcțiile resurselor informaționale ale administrației publice.....	242
<b>V. REFORMAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV</b>	
<b>AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE</b>	
<b>STATULUI INDEPENDENT .....</b>	<b>245</b>
<b>5.1. Fundamentarea conceptuală a reformei administrației publice....</b>	<b>245</b>
5.1.1. Premisele reformei administrației publice .....	245
5.1.2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice.....	254
<b>5.2. Dimensiuni tranzitorii ale administrației publice .....</b>	<b>266</b>
5.2.1. Particularitățile administrației publice în tranziție.....	266
5.2.2. Controversele organizării administrativ-teritoriale în contextul dilemelor tranziției .....	269
<b>5.3. Sistemul administrației publice centrale.....</b>	<b>278</b>
5.3.1. Redimensionarea sistemului administrației publice centrale în contextul transformărilor democratice.....	278
5.3.2. Președintele Republicii Moldova.....	281
5.3.3. Guvernul Republicii Moldova .....	286
5.3.4. Administrația publică centrală de specialitate .....	293
<b>5.4. Organizarea și funcționarea administrației publice locale.....</b>	<b>307</b>
5.4.1. Constituirea și evoluția sistemului actual al administrației publice locale....	307
5.4.2. Organizarea și funcționarea administrației publice în sate (comune), orașe (municipii) .....	320
5.4.3. Autoritățile administrației publice ale raionului .....	324
5.4.4. Administrația publică a municipiului Chișinău .....	328
5.4.5. Administrația publică a municipiului Bălți .....	333
5.4.6. Particularitățile administrației publice în UTA Găgăuzia .....	335
5.4.7. Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie .....	337
5.4.8. Asociația Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM).....	338



<b>5.5. Serviciul public, funcția publică și statutul funcționarului public ...</b>	<b>341</b>
5.5.1. Serviciul public și raporturile lui cu administrația publică.....	341
5.5.2. Funcția publică și statutul juridic al funcționarului public .....	343
5.5.3. Politica de personal în administrația publică .....	349
<b>5.6. Formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.....</b>	<b>354</b>
5.6.1. Interferențe conceptual–metodologice și aplicative privind formarea profesională a funcționarilor publici .....	354
5.6.2. Valențe formative ale dezvoltării profesionale a funcționarilor publici ...	360
5.6.3. Rolul Academiei de Administrare Publică în formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici .....	363
<b>5.7. Administrația publică și integrarea europeană .....</b>	<b>373</b>
5.7.1. Retrospective ale relațiilor moldo-comunitare în domeniul administrației publice .....	373
5.7.2. Valențe reformatoare ale Planului de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova în domeniul administrației publice.....	377
5.7.3. Reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice .....	380
5.7.4. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice la etapa actuală.....	390
<b>POSTFAȚĂ .....</b>	<b>399</b>
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>401</b>

## Prefață

Orice fenomen social își are un substrat teoretic exprimat în anumite concepții, doctrine, viziuni asupra originii și evoluției acestuia pe parcursul timpului, ceea ce constituie, de fapt, istoria acestui fenomen, care în ultima sa formă devine o realitate actuală. Administrația publică nu este o excepție și, în acest sens, își are dimensiunile sale teoretico-conceptuale și metodologice, parametrii săi evolutivi asupra cărora și-au lăsat și continuă să-și lase amprenta realitățile timpului parcurs, influențate de mediul geopolitic în care și-a desfășurat activitatea și funcționează.

În prezenta lucrare administrația publică se examinează transversal din perspectiva unei abordări tridimensionale: teorie, istorie, actualitate, prin identificarea factorilor de interacțiune dintre suporturile conceptuale privind administrația publică, evoluția și implementarea acestora în practica administrativă la diferite etape istorice, dar și în procesul de redimensionare actuală a administrației publice autohtone în condițiile statului independent.

Studiul conține descrierea originii și tipologiei administrației publice ca fenomen social, într-o strânsă legătură cu viziunile conceptuale ale unor gânditori din lumea antică, abordările renaștentiste și iluministe asupra actului de guvernare și administrare, elucidarea problemelor exercitării guvernării în doctrinele politice. Examinarea acestor aspecte, dar și a teoriilor clasice și contemporane privind administrația publică reprezintă o predispoziție de concepere a procesului de constituire treptată, evoluție și dezvoltare a științei administrației, prin aportul precursorilor acestei științe în aspect universal, dar și al reprezentanților ei din spațiul românesc interbelic.

Pe fondalul acestor abordări conceptuale și fiind luate în considerare particularitățile de rigoare, în lucrare sunt reflectate retrospectivile istorice asupra administrației publice autohtone. Organizarea socială și administrativă la geto-daci se înscrie în legitățile generale de apariție și evoluție a administrației publice ca fenomen social. Același lucru se referă la instituirea și evoluția sistemului tradițional de administrație publică în Moldova istorică, organizarea și funcționarea căruia au fost într-o strânsă legătură cu formele de proprietate, structura socială a populației, mediul politic și referențialul normativ – caracteristici ce derivă din doctrina științei administrației.

O etapă distinctă reprezintă organizarea administrativă a Basarabiei în componența Rusiei țariste ca rezultat al anexării forțate a acestui teritoriu în 1812 cu repercusiuni nefaste exprimate în dezmembrarea teritoriului Moldovei istorice, instituirea unui sistem administrativ străin, promovarea unei politici de deznaționalizare a tuturor domeniilor vieții sociale.

Revenirea prin Actul Unirii Basarabiei cu România din 27 martie 1918 la sistemul tradițional, românesc, de administrație publică a constituit un prilej de redimensionare structurală și funcțională a administrației publice basarabene în contextul integrării în spațiul administrativ românesc, în care activ se promovau practicile europene de administrație publică, în special modelul continental (francez) de administrație publică.

Către această perioadă, de rând cu sistemul continental (francez), se formează și alte sisteme distincte de administrație publică, cum ar fi sistemul anglo-saxon (britanic) și sistemul mixt (german) de administrație. Analiza acestor sisteme distincte de administrație publică se efectuează în lucrare din perspectiva factorilor care au contribuit la formarea acestora, dar și a componentelor doctrinare care au fost puse la baza organizării și funcționării lor.

În lucrare se examinează și sistemul sovietic de administrație, ca unul distinct, care prin esența sa conceptuală și metodologică se deosebește radical de alte sisteme administrative, atât prin principiile de organizare, cât și prin mecanismele de funcționare. Acest lucru cu ușurință se poate deduce din descrierea organizării și funcționării sistemului administrativ în Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească (1924-1940), în Republica Sovietică Socialistă Moldovenească (1940-1941; 1944-1991), în calitate de republică unională. Fiind declarat oficial ca un sistem democratic, în realitate sistemul sovietic de administrație reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat în utilizarea pârghiilor administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat.

Examinarea componentelor organizatorico-funcționale ale sistemelor moderne de administrație publică, promovate de știința administrației, cum ar fi: structura administrației publice, organizarea administrativă a teritoriului, sistemul de relații în administrația publică, locul autonomiei locale în sistemul administrativ democratic, ansamblul resurselor administrației publice, esența și misiunile controlului în sfera administrației publice, reprezintă suportul metodologic pentru elucidarea procesului de reformare a sistemului administrativ al Republicii Moldova în condițiile statului independent.

În acest sens, în lucrare se fundamentează conceptual reforma administrației publice în Republica Moldova, sunt identificate premisele politice, economice, sociale, interne și externe, care au predeterminat inițierea și desfășurarea transformărilor din acest domeniu, în baza unor principii noi, ce derivă din valorile general-umane și din experiența țărilor europene avansate.

Sunt scoase în evidență dimensiunile tranzitorii ale administrației publice centrale, prin analiza instituției Președintelui Republicii Moldova, Guvernului Republicii Moldova, autorităților administrației publice centrale de specialitate și a instituțiilor subordonate acestora, în vizor fiind luată și organizarea administrației publice locale de ambele niveluri.

O parte componentă a reformei administrației publice o constituie ajustarea sistemului administrativ moldovenesc la standardele europene. În lucrare sunt expuse retrospectivele relațiilor moldo-comunitare în domeniul administrației publice, valențele reformatoare ale Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova (2005), ale Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (2014) în domeniul administrației publice, ale altor documente de politici care reprezintă componenta strategică a reformei administrației publice în Republica Moldova.

*Autorul*

## Preface

Any social phenomenon has a theoretical substrate expressed concepts, doctrines, visions on its origin and evolution, fact which in fact constitutes the history of this phenomenon, which in its last form becomes an actual reality. The public administration is not an exception, and, in this meaning, it has its theoretical and methodological dimensions, its evolution parameters on which left and continued to leave the mark of the passed time, influenced by the geopolitical environment where it developed its activity and where it functions.

In this work, the public administration is transversally examined due to the perspective of a tridimensional approach: theory, history, actuality, by identifying the factors of interaction between the conceptual supports on public administration, their evolution and implementation in the administrative practice at different historic stages, but also in the process of current re-dimensioning of the autochthon public administration in the conditions of the independent status.

The research consists of the description of the origin and typology of the public administration in a tight relation with the conceptual visions of some thinkers of the ancient world, renaissance and illuminating approaches on the governing action and administration, elucidation of governing problems in the political doctrines. Examination of these aspects and the classical and contemporary theories on public administration represents a predisposition for the conception of the gradual establishment process, evolution, and development of the administration science, by the contribution of the precursors of this science in the universal aspect and its representatives in the Romanian interwar space.

On the background of these conceptual approaches and considering the necessary features, in this work there are reflected the historic retrospectives on the autochthon public administration. Social and administrative organization of Geto-Dacians meets the general laws on appearance and evolution of public administration. The same thing refers to the institution and evolution of public administration in the historical Moldova, whose organization and functioning was in a tight relation with the property forms, social structure of population - characteristic environment which comes from the administration science doctrine.

A distinct stage is the administrative organization of Bessarabia in the structure of Tsarist Russia as a result of forced attachment of this territory in 1812 with bad repercussions expressed in the dismemberment of the territory of historic Moldova, institution of a foreign administrative system, promoting a denationalization policy for all the fields of the social life.

Returning by the Union of Bessarabia with Romania of March 27, 1918 to the Romanian traditional system of public administration constituted an occasion of structural re- and functional dimensioning of the public administration of Bessarabia in the context of integration in the Romanian administrative space where the European practices of public administration were actively promoted, especially the continental (French) model of public administration.

In that period, together with the continental (French) system there are created and other distinct systems of public administration, as would be the Anglo-Saxon (British) system and the mixt (German) system. The analysis of these distinct systems of public administration is done in this work from the perspective of the factors which contributed to their formation, but also the doctrine components which were put as a basis of their organization and functioning.

In this work it is also examined the Soviet system of administration as a distinct one, which by its conceptual and methodological essence is different from other administrative systems, both by the organization principles and the functioning mechanisms. This thing can be deducted easily from the description of the organization and operation of the administrative system of the Moldovan Autonomous Soviet Socialist Republic (1924-1940), Moldovan Soviet Socialist Republic (1940-1941; 1944-1991). Being officially declared a democratic system, in reality the Soviet system of administration was a rigid totalitarianism system.

Examination of the organizational-functioning components of the modern system of public administration, promoted by the science of administration, as would be: the structure of the public administration, administrative organization of the territory, system of relations in the public administration, place of local autonomy in the democratic administrative system, represents the methodological support for elucidating the process for forming the administrative system of the Republic of Moldova in the conditions of the independent state.

For this direction, in the work it is substantiated conceptually the reform of public administration in the Republic of Moldova by identifying the political,

economic, social premises which predominated the initiation and development of transformations, based on some new principles which originate of the general-human values and the experience of the European advanced countries. There are emphasized the transitory dimensions of the central public administration by the analysis of the institution of the President of the Republic of Moldova, Government of the Republic of Moldova, authorities of specialized central public administration and, as well as the organization of the public local administration of both levels.

A component part of public administration reform is adjusting the Moldovan administrative system to the European standards. In the work there are exposed the retrospectives of the Moldovan-communitarian relations in the field of public administration, reforming valences of the Action Plan European Union – Republic of Moldova (2005), and of the European Union Association Agreement (2014), which represents the strategic component of the public administration reform in the Republic of Moldova.

*Author*

## Предисловие

Любое социальное явление имеет свой теоретический базис, выраженный в определённых концепциях, доктринах, взглядах об его возникновении и эволюции, что составляет историю данного явления, которая в своей последней форме становится реальностью. Публичное управление не является исключением и, в этом смысле, имеет свои теоретические, концептуальные и методологические основы, эволюционные параметры, которые повлияли и продолжают влиять на конкретные события под воздействием геополитической среды, в которой функционируют.

В данной работе публичное управление рассматривается в триединой трактовке: теория, история, современность, идентифицируются взаимовлияющие факторы между концептуальными основами публичного управления, их эволюцией и внедрением в практическую работу на разных исторических этапах, в том числе на этапе реформирования публичного управления Республики Молдова в условиях независимого государства.

Описание генезиса и типологии публичного управления проводится в тесной связи с концептуальными взглядами части мыслителей античного мира, представителей периода возрождения и просвещения, а также с трактовкой этих проблем в различных политических доктринах. Рассмотрение классических и современных теорий относительно публичного управления приводит к концептуализации поэтапного становления и развития науки управления в европейском пространстве, в том числе румынском.

На фоне этих концептуальных трактовок и с учётом имеющихся особенностей, в работе рассматриваются исторические ретроспективы национальной системы публичного управления. Социальное и административное устройства у гето-даков вписываются в общие закономерности возникновения и эволюции публичного управления как социальное явление. Аналогично можем сказать и об эволюции традиционной системы публичного управления в исторической Молдове, организация и функционирование которой зависело от форм собственности, социальной структуры населения, политической среды, нормативной базы – компоненты, вытекающие из теории науки управления.



Отдельным этапом является административное устройство Бессарабии в составе царской России в результате силового аннексирования этой территории в 1812 году, приведшего к плачевным последствиям – территориальной дезинтеграции исторической Молдовы, установление чуждой системы публичного управления, проведение политики по денационализации всех сфер социальной и политической жизни.

Объединение Бессарабии с Румынией 27 марта 1918 года способствовало восстановлению национальной системы управления в контексте интегрирования в румынском административном пространстве, для которого характерным было внедрение европейских моделей управления, в частности французской (континентальной) модели.

К этому времени выделяются и другие системы публичного управления, такие как англо-саксонская (британская), смешанная (германская) системы. В данной работе проводится анализ факторов, способствующих возникновению и развитию этих систем публичного управления, а также их доктринальных основ.

Обособленной системой публичного управления являлась советская система, которая отличалась в корне от других систем как по принципам организации, так и по механизмам функционирования. Об этом свидетельствует описанная система публичного управления в Молдавской Автономной Советской Социалистической Республике (1924-1940) и в Молдавской Советской Социалистической Республике (1940-1941, 1944-1991) в качестве союзной республики. Будучи декларированной демократической системой, на практике, советская система управления являлась строгим тоталитарным режимом, выраженным в административно-командных методах по всей вертикали государственной власти.

Рассмотрение и анализ современных подходов к устройству и функционированию публичного управления на основе новшеств науки управления, таких как административное устройство территории, система отношений между различными органами государственной власти, роль местной автономии в демократической системе управления, задачи контроля в управленческом процессе, представляют методологическую основу для анализа реформирования публичного управления Республики Молдова за годы независимости.

В работе концептуально обосновывается реформа публичного управления, идентифицируются политические, экономические, социальные предпосылки реформы, даётся характеристика принципам демократической модели публичного управления, основанным на общечеловеческих ценностях и на опыте развитых европейских стран.

На этой основе анализируется, через призму характеристик переходного периода, институт Президента Республики Молдова, Правительства Республики Молдова, институциональная система центрального отраслевого публичного управления, а также организация и функционирование местного публичного управления обоих уровней.

Составной частью реформы публичного управления является внедрение европейских стандартов в организацию и деятельность национальной системы публичного управления. В работе излагаются ретроспективы молдо-комунитарных отношений в области публичного управления за годы независимости, реформаторские подходы Плана действий Европейский Союз – Республика Молдова (2005), Соглашения об Ассоциации с Европейским Союзом (2014) в этой области, другие документы, в которых содержатся стратегические ориентиры реформирования публичного управления Республики Молдова.

*Автор*



# I. DIMENSIUNI TEORETICO - CONCEPTUALE ȘI METODOLOGICE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## 1.1. Originea și tipologia administrației ca fenomen social

Societatea umană a cunoscut pe parcursul evoluției sale diferite forme de organizare. Organizarea socială reprezintă căile și modurile în care indivizii și grupurile sociale relaționează în cadrul unei societăți. Structura socială se compune din instituții sociale, roluri sociale, statute și ierarhii sociale. Structurile sociale implică un anumit grad de diferențiere care apare la o anumită etapă istorică și evoluează în corespundere cu progresul societății.

Administrația ca fenomen social își are originea în adâncurile istoriei. O perioadă îndelungată oamenii au trăit și conviețuit în lipsa unei administrații instituționalizate. Constituirea administrației este rezultatul unui proces istoric îndelungat. Evoluția și progresul societății umane au contribuit la apariția administrației. La aceasta a influențat un ansamblu de factori care în totalitatea lor constituie premisele apariției administrației ca fenomen social, dar și a evoluției ei ulterioare. Printre factorii care au influențat apariția și evoluția administrației putem evidenția:

**Factorul economic** – reprezintă dezvoltarea și evoluția societății umane de la gospodăria naturală spre gospodăria (economia) bazată pe schimbul de mărfuri. Modul de producție bazat pe gospodăria naturală semnifica că toate produsele obținute ca rezultat al activității de producere se consumau de înșiși producătorii și schimbul de produse nu era dezvoltat. Aceasta era ca urmare a unui nivel jos al productivității muncii și a unui mod relativ izolat de organizare socială a comunităților umane.

Perfecționarea treptată a uneltelor de muncă, însușirea și folosirea asolamentelor ca alternanță de culturi agricole pe un anumit teren au sporit cu timpul productivitatea muncii, care a făcut posibilă apariția surplusurilor de produse. Aceste surplusuri devin mărfuri de schimb pe alte mărfuri de la alți producători, fapt ce a condus la inițierea modului de producție bazat pe relațiile de schimb

care devin, la rândul lor, un factor favorabil ascensiunii și dezvoltării sociale.

Modul de producție bazat pe relațiile de schimb a generat stratificarea societății prin apariția relațiilor de inegalitate între oameni și constituirea spațiilor de putere înșușite de proprietari în devenire care își asumau treptat rolul de conducători. Astfel, factorul economic ca expresie a modului de producție devine o premisă importantă nu doar a procesului de apariție a administrației ca fenomen social, dar și a evoluției ulterioare a acesteia.

**Factorul social** – evoluția modului de producție bazat pe relațiile de schimb produce schimbări esențiale în organizarea și structura socială a comunităților umane. Sistemul social uman este influențat de sistemul natural ca subsistem al celui social și de condițiile geografice ale vieții sociale a oamenilor, care se referă, în primul rând, la teritoriu ca o condiție și modalitate de organizare a vieții comunității umane. Condițiile geografice influențează numeroase aspecte ale vieții sociale, inclusiv antrenarea populației în activitatea economică cu repercusiuni de ordin social, cum ar fi apariția oamenilor bogați și săraci, împărțirea lor după genul de ocupații – agricultori, meșteșugari, negustori – ca rezultat al diviziunii muncii. Din această perspectivă modul de producție influențează direct organizarea vieții sociale și generează necesitatea administrării acestor procese aflate în continuă schimbare și dezvoltare.

**Factorul politic** – schimbările de ordin economic și social atrag după sine și schimbări în organizarea politică a societății. Evoluția relațiilor economice și diviziunea socială generează apariția unor entități investite cu putere de constrângere asupra membrilor colectivității respective, ceea ce semnifică trecerea treptată a organizării sociale la una de tip statal. Apariția statului ca instituție politică presupune în mod inevitabil existența administrației chemată să participe la realizarea funcțiilor acestuia.

Astfel, pe măsura evoluției sociale administrația se constituie într-un sistem bine conturat de instituții, norme și mecanisme de conducere cu societatea. Administrația presupune o activitate organizată. Prin organizare înțelegem un sistem planificat de eforturi comune în care fiecare participant are rolul său, sarcini și atribuții concrete care urmează să le îndeplinească.

Din punct de vedere etimologic, termenul *administrație* provine de la latinescul „ad minister” care înseamnă servitor, ajutor, îngrijitor. Prefixul „ad” subliniază direcția spre un scop, spre realizarea unui obiectiv. Dicționarul limbii

române explică verbul „a administra” prin: a conduce, a cârmui, iar termenul „administrație” ca totalitatea autorităților administrative existente într-un stat, secție sau serviciu, care se ocupă de problemele administrative ale unei instituții sau ale unui agent economic. În literatura de specialitate se întâlnesc și alte definiții ale acestui termen, sensul de bază fiind administrarea unei instituții, a unui oraș, a unui sat, organele care îndeplinesc această activitate.

*Administrația* ca fenomen social poate fi clasificată în mai multe tipuri. O primă clasificare este împărțirea administrației în administrație *privată* și administrație *publică*. Această clasificare se face în baza criteriilor care prevăd scopul și interesul urmărit de administrație, mecanismele de exercitare a administrației, modul de finanțare, statutul angajaților, procesul de luare a deciziilor.

*Administrația privată* urmărește un scop, un avantaj personal al proprietarului. De regulă, el se reduce la obținerea unor profituri din activitățile desfășurate. Un astfel de tip de administrație este realizat fie în mod direct de către proprietar, fie de către un grup de manageri care pun în aplicare scopurile proprietarului. Formele organizatorico-juridice pot fi diferite.

*Administrația publică* urmărește realizarea interesului general, comun al societății, adică îndeplinirea doleanțelor oamenilor ca comunitate, fie de nivel național, fie de nivel regional ori local. Reieșind din aceasta, pentru realizarea administrației publice comunitatea umană respectivă (națională, regională, locală) formează anumite instituții, organe, autorități, abilitate cu dreptul de a conduce din numele comunității și de a realiza scopul comun, general al ei.

Între administrația privată și administrația publică există atât asemănări, cât și deosebiri. Printre *asemănări* vom menționa că atât administrația privată, cât și cea publică realizează un proces administrativ. Ambele tipuri de administrație se conduc în activitatea lor de un cadru legislativ stabilit de stat. Colaborarea acestor două domenii demonstrează interdependența dintre ele și rolul lor în funcționarea economiei naționale și a societății în ansamblu.

Vorbind despre *deosebiri* vom sublinia, în primul rând, scopurile diferite pe care le urmăresc aceste două tipuri de administrație, și anume: scopul realizării unui avantaj particular urmărit de către administrația privată și scopul satisfacerii interesului general al comunității urmărit de către administrația publică. În afară de aceasta, angajații din administrația publică au statut de funcționar public, pe când cei din administrația privată nu posedă acest statut. O deosebire esențială

ține de modul de finanțare. Astfel, finanțarea instituțiilor administrației publice se face din finanțele publice (de stat ori locale), iar a instituțiilor private din finanțele proprii.

Clasificarea administrației are și alte dimensiuni în dependență de interinfluența organizatorică, instituțională și de profilare. În viziunea lui Mihai Oroveanu, administrația poate fi examinată sub trei accepțiuni.<sup>1</sup>

**Administrația ca structură** reprezintă modul în care sunt ordonate elementele ei constitutive și relațiile care se stabilesc între acestea. În acest sens, administrația ca structură semnifică organizarea ei. Administrația ca mod de organizare a unei activități se află într-o continuă transformare și adaptare la mediul social aflat în schimbare și evoluție. Prin aceasta administrația poate soluționa concret și eficient scopul și sarcinile care stau în fața ei.

**Administrația ca instituție** reprezintă o organizație socială, un aparat instituțional, adică un aparat de funcționari profilat pe domenii de activitate, care au anumite sarcini și atribuții orientate la satisfacerea intereselor generale ale colectivităților umane. În acest sens, administrația constituie aparatul administrativ public, care are misiunea socială de executare a sarcinilor stabilite de instituțiile politice ale statului prin emiterea deciziilor executorii.

**Administrația ca activitate** reprezintă procesul în care sunt implicate instituțiile administrative, activitățile de zi cu zi ale administrației publice pentru a satisface interesul general al membrilor comunității umane. Ca formă de activitate umană administrația semnifică acțiunea de a administra un domeniu, o ramură prin implicarea în elaborarea politicilor publice, în procesul de luare a deciziilor, de efectuare a controlului asupra realizării prevederilor acestora, de organizare și prestare a serviciilor publice pentru populație.

Prin urmare, administrația publică reprezintă o varietate de activități ale unui ansamblu de instituții, organe investite prin legislație, în regim de putere publică, să aducă la îndeplinire legile, să realizeze valorile politice, sociale și economice care exprimă interesul general al societății.

Orișice domeniu de activitate umană poate fi abordat în mai multe dimensiuni, fie *teoretico-conceptuală*, *istorico-evolutivă* sau *aplicativă (practică)*. Administrația nu este o excepție. Pe parcursul evoluției administrației ca fenomen social omeniirea a acumulat o bogată experiență practică privind organizarea

---

<sup>1</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București, Cerma, 1996, p. 25-40.

și funcționarea administrației publice. În același timp, omeniirea a acumulat și un bogat arsenal teoretic sub formă de *teorii, concepte, doctrine*, care au încercat să explice fenomenul administrativ, să identifice legitățile de apariție, evoluție și dezvoltare a acestuia, să argumenteze avantajele ori dezavantajele diferitor sisteme de administrație, să prognozeze și să modeleze căile de sporire a eficienței administrative.

Toate acestea au pregătit terenul, au făcut posibilă și au contribuit la apariția treptată a unei științe speciale – știința administrației, menită să cerceteze și să studieze procesele administrative. Studiarea administrației publice în ansamblul manifestărilor sale organizatorice, instituționale și funcționale presupune folosirea izvoarelor informaționale și documentare din diferite perioade istorice, inclusiv sursele doctrinare clasice, reprezentate de concepțiile filosofilor antici privind guvernarea, concepțiile gânditorilor din epoca Renașterii, Iluminismului și lumii moderne. Aceste izvoare servesc ca suport metodologic pentru analiza și explicarea structurilor și proceselor administrative în evoluția lor istorică.

## **1.2. Evoluția viziunilor conceptuale privind guvernarea și administrația publică**

### ***1.2.1. Unele viziuni ale înaintașilor din lumea antică privind guvernarea***

Primele viziuni conceptuale privind guvernarea unor comunități umane își au originea în gândirea filosofică a înaintașilor din lumea antică, care încercau să sistematizeze și să descrie formele de organizare statală cunoscute la timpul respectiv. Ele vin ca o continuare a reflecțiilor din mitologia egipteană, greacă, indiană, chineză, romană, iudaică cu referire la problemele statului, politicii, puterii, care treptat se cristalizează în niște viziuni filosofice care încercau să explice procesele ce aveau loc în societate.

Anume în acea perioadă au fost făcuți primii pași de analiză empirică a realității politice și administrative din acel timp, fiind inițiată utilizarea noțiunilor de *politică, stat, drept, morală, putere, republică, monarhie, aristocrație, oligarhie, timocrație, democrație* – noțiuni prin care procesele politice și administrative în devenire se explicau drept relații sociale între oameni, între comunități de oameni,



între state și care devin ulterior noțiuni definitorii ale procesului de guvernare și administrare folosite în explicarea proceselor de guvernare până în prezent.

Un loc deosebit revine gânditorilor antici: **Confucius** (551-479 î.Chr.), **Platon** (427-347 î.Chr.), **Aristotel** (384-322 î.Chr.), **Polibiu** (208-120 î.Chr.), **Cicero** (106-43 î.Chr.) ș.a.

Astfel, Confucius, care a ocupat înalte funcții la curtea suveranilor chinezi, este personalitatea care a pus bazele unei concepții filosofice sistemice, inclusiv asupra problemelor organizării societății și formelor de guvernare. În lucrarea „*Cugetări*” (Lunyi), de rând cu alte subiecte, se pronunță și asupra problemei guvernării pe care o vede ca o modalitate de asigurare a ordinii în stat și societate. Stabilirea unei bune înțelegeri între oameni și a ordinii din societate Confucius o vedea prin desăvârșirea interioară a individului și prin subordonarea acestuia față de suveran și instituțiile statului. Realizarea acestui ideal al desăvârșirii individului se face, în viziunea sa, prin perfecta cunoaștere a trecutului istoric și respectarea tradițiilor.

Un rol aparte revine lui Platon, unul dintre discipolii lui Socrate, care în lucrarea „*Republica*” își expune viziunile sale, de rând cu altele, și asupra așa-numitului stat ideal.<sup>2</sup> Conform concepției lui Platon, statul apare ca urmare a necesității satisfacerii nevoilor oamenilor, iar o organizație statală ideală poate fi realizată numai în baza rațiunii întemeiate pe dreptate. În acest sens, o însemnătate deosebită Platon acordă importanței legilor, afirmând că din toate științele cel mai mult îl perfecționează pe om știința despre legi.

Comunitatea umană, după Platon, este întemeiată pe diviziunea muncii și diversitatea meseriilor trebuie să corespundă multiplelor nevoi ale oamenilor. În viziunea lui, statul ideal reprezintă o ierarhie a celor trei păaturi sociale existente în comunitatea ateniană, și anume: a) *agricultorii și meșteșugarii*; b) *militarii și funcționarii*; c) *conducătorii înțelepți*. Aceste păaturi sociale, după cum observăm, reprezentau producătorii de bunuri, diriguitorii relațiilor sociale și apărătorii ordinii publice și, desigur, persoanele care exercitau conducerea comunităților umane și care, în opinia lui Platon, trebuiau să posede niște calități alese. Asigurarea relațiilor armonioase între aceste păaturi sociale și constituie, în viziunea lui Platon, esența statului ideal.

Deși inițial considera că în fruntea unui stat ideal trebuie să stea regi-filosofi, pentru a evita instaurarea tiraniei, ulterior Platon trece de la ideea „conducerea

<sup>2</sup> Platon, *Republica*. În: *Opere*, vol. V, București: Editura Științifică, 1986.

înțelepților” la ideea „conducerea legilor”. Statul cel mai bine ocârmuit este acela care se apropie cel mai mult de nevoile individului. Un diriguitor adevărat ia în considerare nu ceea ce îi este lui de folos, dar ceea ce îi este de folos supusului conform regulilor de conduită socială.<sup>3</sup> Actualitatea acestor viziuni nu se cer a fi argumentate, ele sunt clare de la sine.

O moștenire prețioasă în studiul guvernării a lăsat și Aristotel. Fiind discipol al lui Platon, el a fost preocupat, alături de problemele legate de descoperirea logicii, și de aspectele organizării și funcționării instituțiilor de guvernare. În lucrarea sa „*Politica*” Aristotel pledează pentru bazele naturale ale statului, care, în viziunea sa, își are începutul în tendința naturală a omului spre comunicare. Astfel, el concepe viața omului numai în comunitate, statul fiind o formă naturală de conviețuire umană.<sup>4</sup>

Aristotel a aprofundat, aducând precizările de rigoare, viziunile lui Platon despre stat. În acest sens, el afirma că o desăvârșire absolută a statului nu poate fi atinsă, iată de ce un legiuitor adevărat trebuie să se bazeze nu doar pe lucruri abstracte, dar în primul rând, pe circumstanțe concrete și posibilități reale de dobândire a celor dorite de către comunitate. Prin această abordare îl vedem pe Aristotel ca empiric, spre deosebire de Platon-idealismul.

Orânduirea politică este tratată de Aristotel drept ordine care stă la baza distribuirii puterilor în stat. Statul este compus din mai multe componente și fiecare dintre ele tinde spre putere pentru a-și organiza forma sa de conducere. El pleda pentru monarhie ca formă de guvernare, dar era împotriva tiraniei pe care o califică, alături de oligarhie, ca forme denaturate ale guvernării. Cât privește democrația, Aristotel evidențiază două forme ale acesteia: a) democrația ca putere aflată în mâinile gloatei, lingușitorilor și demagogilor; b) democrația ca putere ce se sprijină pe legi, aceasta din urmă fiind, în viziunea sa, o formă acceptabilă de guvernare.

Descriind statul atenian, Aristotel sugerează, de fapt, ideea separației puterilor în stat, deși nu o definește ca atare. El menționează că în orice stat trebuie să funcționeze trei părți, și anume: a) *adunarea generală*; b) *corpul funcționarilor*; c) *corpul judecătoresc*. Aceste trei părți ale statului atenian s-au manifestat în

<sup>3</sup> Sergiu Roșca, Din istoria filosofiei Greciei antice. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1997, nr. 1.

<sup>4</sup> Aristotel, *Politica*, București: Didot, 1996; Sergiu Roșca, Din istoria filosofiei Greciei antice. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1997, nr. 1; Tatiana Șaptefrați, Din istoria gândirii despre conducere. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2012, nr. 2.

realitățile administrative ale timpului și constituie o verigă inițială în conceperea necesității distribuirii puterii publice în scopul neadmiterii tiraniei.

„*Politica*” lui Aristotel realizează o adevărată microsociologie a raporturilor de conducere, dovedind o subtilă surprindere a fenomenelor specifice statului al cărui contemporan era. Ideile lui Aristotel au fost preluate și dezvoltate de gândirea politică din perioada ulterioară, contribuind substanțial la conceperea guvernării moderne.

Idei prețioase privind guvernarea se regăsesc și în scrierile lui Polibiul, om de stat, conducător militar și istoric grec. În lucrarea „*Istoriile*”, în care se descriu istoriile diferitor state, reflectă și unele aspecte privind influențarea proceselor istorice din partea guvernanților. Descriind sistemul administrativ roman, explică rolul consulilor, Senatului și al poporului în exercitarea actului de guvernare, menționând că succesul statului roman s-a bazat pe guvernarea mixtă care combina elemente ale democrației, aristocrației și monarhiei.

Vom menționa și concepțiile lui Cicero, filosof roman care a apreciat înalt ideile filosofilor greci Platon și Aristotel în problemele genezei și evoluției instituțiilor statale. În același timp, el analizează forma de guvernare existentă în Imperiul Roman într-o manieră concurențială cu sistemul de guvernare a polisurilor grecești. În lucrarea „*Despre stat*” Cicero abordează și problema liderilor care, în viziunea sa, trebuie să fie capabili să soluționeze toate contradicțiile ce apar în procesul de guvernare, plasându-se deasupra intereselor anumitor indivizi, grupuri sociale, promovând interesul general al comunității.

În ansamblul ei, gândirea politică din lumea antică constituie un suport informațional și metodologic important, care inițiază conceptualizarea procesului de guvernare prin formularea unor viziuni și concepții caracteristice timpului și perioadei în care au fost expuse, dar care în mare parte își păstrează actualitatea până în prezent. Aceste idei despre stat, guvernare și administrație au fost preluate și dezvoltate de gândirea politică din perioada ulterioară, contribuind substanțial la conceperea guvernării moderne.

### 1.2.2. *Viziuni renașcentiste și iluministe asupra actului de guvernare și administrare*

O etapă importantă în dezvoltarea gândirii politice care, la rândul ei, a avut o influență substanțială asupra actului de guvernare și administrare a comunităților umane ține de epoca *Renașterii*. Renașterea reprezintă o mișcare culturală și socială care cronologic cuprinde perioada sec. XIV-XVI și care a influențat profund întreaga viață intelectuală europeană, inclusiv domeniul științei. Savanții renașcentiști au practicat metode umaniste de studiu și s-au axat pe realitățile organizării sociale, vieții politice și economice din perioada respectivă. Renașterea presupune și o încercare a intelectualilor de a studia și îmbunătăți lumea seculară, prin revigorarea ideilor din antichitate și adoptarea unor noi metode de gândire și percepere a realităților noi, inclusiv în domeniul guvernării și administrării comunităților umane.

Dezvoltarea relațiilor marfă-bani și progresul economic au dat naștere crizei feudalismului și, în virtutea acestor procese, societatea capătă noi dimensiuni spirituale, inclusiv se constituie o ideologie politică nouă, purtătoare a căreia era burghezia în devenire. Eliberarea gândirii politice de concepțiile scolastice medievale are ca consecință elaborarea unor metode noi de cunoaștere a societății, politicii, statului și, respectiv, a formelor de exercitare a guvernării.

Un reprezentant de vază al acestei epoci este *Niccolo Machiavelli* (1469-1527), gânditor italian căruia îi aparține meritul de a înainta *ideea necesității obiective și legităților de dezvoltare a societății*. După Machiavelli, societatea ca și natura se dezvoltă, evoluează nu întâmplător, dar conform unor legități istorice subordonate unor necesități obiective influențate de mersul firesc al evenimentelor, proceselor sociale. Această abordare a schimbat radical metodele de cunoaștere și studiere a proceselor sociale, inclusiv în sfera guvernării.

Prin această prismă el examinează în lucrarea sa „*Principele*” noțiunea de *stat* ca o formă de organizare a unui anumit teritoriu și ca un mod de guvernare. În această lucrare, care este cea mai cunoscută operă a sa, se tratează modul în care se poate obține, menține și consolida un principat, guvernarea unui oraș, a unei regiuni, descriindu-se diferite strategii, cum ar fi cucerirea militară, alegeri populare, intrigă curtezane.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> N.Machiavelli, *Principele*, București: Societatea Română de Filosofie, 1960; Valeriu Capcelea, *Filosofia socială*, București: Pro Universitara, 2019; Tatiana Șaptefrați, Din istoria gândirii despre conducere. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2012, nr. 2.

Machiavelli clasifică statele în republici sau principate ereditare, adică a căror guvernare se află în mâna unor familii de mai multe generații, în state sau principate care au o formă de guvernare civilă și în state sau principate care au o formă de guvernare absolutistă. Forma optimă de organizare statală este republica și nu monarhia, consideră Machiavelli.<sup>6</sup> După cum putem observa, în aceste abordări se conțin deja ceea ce am numi astăzi mecanisme ale administrării, pârgăhii prin care se efectuează guvernarea și administrarea comunităților umane.

Lucrarea lui Machiavelli „*Principele*” marchează, de fapt, întemeierea teoriei politice moderne privind guvernarea, este rezultatul asimilării de către autor a unei seculare cugetări asupra istoriei, dar și al experienței sale practice în calitate de cancelar al Republicii Florentine.

Ideile promovate de reprezentanții epocii Renașterii privind guvernarea și-au găsit continuare și adaptare la noile condiții impuse de evoluția modului de producție și schimbărilor din viața socială din epoca *Iluminismului*, care cronologic cuprinde perioada sec. XVII-XIX. Procesele sociale și gândirea politică din această perioadă au fost impulsionate de revoluțiile burgheze din Olanda (Țările de Jos) și Anglia din secolul XVII.

Iluminismul reprezintă o mișcare intelectuală care pleda pentru crearea unei societăți raționale. Pe plan social, Iluminismului îi corespunde cristalizarea burgheziei și identificarea unor abordări diferite de cele anterioare în sfera guvernării și administrării comunităților umane. Trăsăturile caracteristice ale Iluminismului european în sfera guvernării se exprimă în promovarea conceptului dreptului național și printr-o atitudine negativă față de puterea absolută.

În această perioadă a fost elaborată *doctrina dreptului natural bazată pe ipoteza contractului social*. Întemeiată de către olandezul **Hugo Grotius** (1583-1645), ea a fost preluată, dezvoltată și amplificată de alți gânditori din perioada ulterioară. Această concepție a influențat substanțial evoluția vieții sociale, inclusiv viziunile asupra exercitării actului de guvernare. Statul era conceput de adepții acestei doctrine ca rezultat al unui pact sau contract social între guvernați și grupul minoritar, care este investit de aceștia cu prerogative de a-i administra.

Conform acestei concepții, poporul este titularul suveranității, delegă exercițiul puterii sale suverane unor indivizi în schimbul acceptării de către aceștia a anumitor condiții. Evident, pactul poate fi desfăcut oricând de

<sup>6</sup> Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 2001.

popor, dacă acesta este nemulțumit de modul în care este guvernat. Printr-un astfel de contract social poporul scapă de anarhie, tulburări și conflicte sociale, iar guvernării capătă în schimb dreptul de a administra, în schimbul obligației de a impune și a apăra ordinea socială în beneficiul egal al indivizilor întregii comunități sociale.

Concepția sociologului Hugo Grotius poate fi considerată prima încercare de expunere sistemică a teoriei dreptului natural. Partea inovativă a acestei teorii constă în proclamarea autonomiei dreptului natural sau rațional, considerat superior și distinct de morală și politică.

Cei mai de vază reprezentanți ai doctrinei dreptului natural și ai teoriei contractului social au fost: în Anglia, **Thomas Hobbes** (1588-1679) și **John Locke** (1632-1704); în Franța, **Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778). Ei și-au expus viziunile lor în operele care le aparțin.

Astfel, Thomas Hobbes în lucrarea sa „*Leviathan*” arată că pentru asigurarea și administrarea păcii între oameni trebuie să existe o voință unică a indivizilor, realizată prin renunțarea de către fiecare persoană la propria voință egoistă în favoarea voinței supreme a unui singur individ sau a unei adunări înzestrate cu putere de constrângere. Transferul mutual al dreptului inerent, pe care îl are fiecare individ în calitate de propriul său arbitru, este calificat ca fiind contractul, sau pactul social. Contractul social, după Hobbes, prezintă apariția și dezvoltarea statului ca efect al poziției manifestate de toți cetățenii lui.<sup>7</sup>

Concepția lui John Locke este exprimată în lucrarea „*Al doilea tratat despre cârmuire*” și conține ideea potrivit căreia realizarea contractului social include trei etape: asocierea oamenilor într-o comunitate pentru a-și susține împreună drepturile; comunitatea trebuie să fie de acord cu votul majorității; deținătorii de proprietate trebuie să fie de acord cu taxele stabilite.

Astfel, după Locke, acolo unde un număr de oameni este reunit într-o comunitate și fiecare renunță la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală și o încredințează forței obștei din care face parte, acolo există o societate civilă sau politică. În același timp, el susținea ideea că niciun individ nu poate fi scos din starea sa naturală și supus puterii politice a altcuiva fără consimțământul său. Singurul mod în care cineva renunță el singur la libertatea sa naturală și intră în

<sup>7</sup> Valeriu Capcelea, *Filosofia socială*, București: Pro Universitaria, 2019; Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 2001.

legăturile societății civile este acela în care se înțelege cu alți oameni pentru a se alătura și uni într-o comunitate.

În viziunile lui Jean-Jacques Rousseau expuse în lucrarea „*Contractul social*”, considerată de unii comentatori ca fiind contradictorie, cea mai puternică garanție a drepturilor individuale este suveranitatea poporului. Scopul contractului social între stat și indivizi este asigurarea libertății individului, garantarea proprietății private. Poporul, consideră Rousseau, este în drept să limiteze puterea guvernanților, în cazul nerespectării prevederilor contractului social, iar suveranul trebuie să acționeze numai prin legi care sunt acte ale voinței generale.<sup>8</sup>

Doctrina *dreptului natural și contractului social* a constituit, în pofida tuturor neajunsurilor sale, un pas înainte în dezvoltarea concepțiilor politice privind modul de conviețuire în societate și edificarea unei guvernări acceptate de membrii societății. Sub influența acestor concepte s-au desfășurat procesele politice ulterioare. Devenind niște idei-forte, aceste concepții au mobilizat gândirea politică și practica socială ulterioară la căutarea căilor pentru soluționarea conflictelor sociale și la perfecționarea formelor de guvernare și administrare a comunităților umane.

O abordare calitativ nouă a procesului de guvernare și administrare aparține lui **Charles Louis Montesquieu** (1689-1755). În lucrarea sa „*Despre spiritul legilor*” formulează *principiul separației puterilor în stat*.<sup>9</sup> Sugerată încă de Aristotel, enunțată anterior și de către Locke, ideea separației puterilor în stat, în formularea lui Montesquieu, se rezumă la faptul că o concentrare a funcțiilor legislative, executive și judecătorească ale statului în mâinile unei singure persoane sau în ale unui grup de persoane este de natură să pună în primejdie libertatea indivizilor și să ducă la tiranie. Remediul pentru o asemenea situație este contrapunerea la puterea tiranică. Această soluție dată de Montesquieu a revoluționat gândirea și practica politică și administrativă ale statelor lumii și a fundamentat esența separației celor trei puteri în stat.

Sub influența doctrinei lui Montesquieu, principiul separației puterilor în stat și-a găsit materializare pentru prima dată în Constituția Statelor Unite ale Americii din 1787, apoi în Constituția Franței din 1791. Acest principiu a devenit ulterior generator de modernizare a sistemelor de guvernare pe baze democratice în multe țări ale lumii.

<sup>8</sup> Rousseau, *Contractul social*, București: Editura Științifică, 1957.

<sup>9</sup> Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, București: Editura Științifică, 1964.



Alături de principiul separației puterilor în stat lui Montesquieu îi aparține meritul de a argumenta *prioritățile regimului reprezentativ* de guvernare. El considera că, în statele moderne, poporul nu este în stare să exercite el însuși nici puterea legiuitoare, nici pe cea executivă, el își poate exercita puterea doar prin reprezentanții săi.

Aceste abordări consemnau o expresie a maturității gândirii politice iluministe, reieșind din contextul concret istoric și constituiau o sursă benefică pentru procesul de edificare a unei administrații noi, completamente deosebită de cea din trecut, bazată pe absolutism.

### 1.2.3. *Problemele exercitării guvernării în doctrinele politice*

O dezvoltare intensă a cunoscut gândirea politică vizând guvernarea și modul de administrare a comunităților umane în secolul XIX, odată cu constituirea și consolidarea doctrinelor politice, alimentate din mediul unei dezvoltări ascendente a capitalismului. Apariția doctrinelor politice este într-o strânsă legătură cu progresul modului de producție exprimat în apariția și dezvoltarea industrializării ca fenomen socioeconomic și, respectiv, cu schimbarea raporturilor sociale și economice din interiorul societății din acea epocă.<sup>10</sup>

La începutul secolului XIX pe arena istorică apare **liberalismul**, formulat în doctrinele lui **Benjamin Constant** (1767-1830) și continuat în cele ale lui **Herbert Spencer** (1820-1903). Liberalismul se bazează pe spiritul iluminist și pe ideile concepției dreptului natural, conform căreia fiecare ființă umană are, prin naștere, drepturi naturale la viață, la libertate, la proprietate și nicio putere nu le poate retrage. Din aceasta derivă ideea limitării prerogativelor statului și ale altor forme de putere, susținerea, protecția drepturilor și libertăților omului.

Liberalismul a apărut în perioada revoluțiilor burgheze ca o alternativă de gândire politică la vechea organizare și conducere politică și administrativă bazată pe sistemul monarhiei absolute. Esența liberalismului ca doctrină politică constă în promovarea unor schimbări care derivă din condițiile istorice noi-apărute și vizează libertatea politică și economică a individului, rolul redus al statului în organizarea și conducerea societății. Conform doctrinei liberale, statul nu trebuie să intervină în toate sferile de activitate ale individului, dar trebuie

<sup>10</sup> Marin Voiculescu, *Istoria doctrinelor politice*, București, 1992.



numai să garanteze respectarea drepturilor și libertăților lui și să-i asigure participarea lui activă în viața comunitară.

În sfera guvernării, liberalismul promovează în calitate de idei fundamentale constituționalismul, democrația, dreptul la proprietate, recunoașterea și garantarea drepturilor omului, separația puterilor în stat, ideile statului de drept. Liberalismul pleda în sfera guvernării și administrării pentru monarhia constituțională, ceea ce constituia, pentru acel timp, o viziune progresistă. Spencer promovează în lucrarea lui „*Individul împotriva statului*” ideea primatului individului față de stat.<sup>11</sup> Prin aceasta se reliefează o abordare nouă a mecanismelor de exercitare a actului de guvernare a comunității umane. Conform acestei abordări, prioritate în raport cu statul se dă libertății individului și participării lui active în viața comunitară. Prin acțiunile sale individul influențează evoluția și dezvoltarea societății.

Ideile liberalismului, în general, și în sfera politico-administrativă, în particular, concureau cu concepțiile și ideile **conservatismului**. Aceasta era o doctrină care pleda în sfera organizării și conducerii societății pentru păstrarea structurilor politice și administrative tradiționale și a mecanismelor vechi de efectuare a guvernării. Conservatismul apare în timpul revoluțiilor burgheze ca o reacție la principiile doctrinei liberale. Fondator se consideră **Edmund Burke** (1729-1797). În lucrarea sa „*Reflecții asupra revoluției franceze*” el se pronunță pentru apărarea și păstrarea ordinii sociale tradiționale, împotriva schimbărilor radicale din societate impulsionate de revoluționarii francezi.<sup>12</sup> Adepții conservatismului considerau că principiile politice trebuie adaptate, subordonate obiceiurilor, tradițiilor, instituțiilor social-politice stabilite deja în societate.

Aceasta poate afecta, desigur, procesul de modernizare a mecanismelor de guvernare și administrare a comunităților umane, în cazul în care are o manifestare categorică. În rest, conservatismul, ca și liberalismul, are la bază ideile constituționalismului, libertății individului, statului de drept, pluralismului economic. Ideile conservatoare și neoconservatoare s-au dovedit a fi destul de puternice în perioada ulterioară stând la baza exercitării guvernării în multe țări.

La mijlocul secolului XIX a apărut o nouă direcție în gândirea politică, care a avut o influență mare asupra întregii istorii politice și administrative ulterioare –

<sup>11</sup> Herbert Spencer, *Individul împotriva statului*. În: <https://ru.scribd.com/document/204771106/Individul-impotriva-Statului>

<sup>12</sup> А.В. Чудинов, *Размышления англичан о французской революции*, Москва: Наука, 1996.

**marxismul**, fondatori **Karl Marx** (1818-1883) și **Friedrich Engels** (1820-1895). În baza unei analize a gândirii politice, filosofice și economice anterioare și îndeosebi a ideilor socialiste, Marx și Engels au înaintat concepția în conformitate cu care relațiile politice, statul și dreptul, modul de guvernare nu pot fi explicate în afara existenței materiale a societății împărțite în clase.

Pornind de la această idee, marxismul absolutizează natura de clasă a relațiilor politice, care își exercită influența sa și asupra identificării mecanismelor de guvernare și administrare. Statul este examinat de marxism ca un product al înstrăinării muncii în condițiile existenței proprietății private. Din aceasta derivă viziunea distructivă a marxismului privitor la puterea politică și la realizarea ei pe calea instaurării dictaturii proletariatului. În conformitate cu doctrina marxistă, statul, birocrăția ca formă de exercitare a guvernării și administrării, treptat vor dispărea, fiind înlocuite cu autoadministrarea poporului.

Sub influența ideilor marxiste și în mediul realităților politice, economice din a doua jumătate a secolului al XIX-lea i-a naștere **doctrina social - democrată**. Ideea principală a acestei doctrine la etapa inițială era prezentată în formularea marxistă, care susținea că, în conformitate cu legitățile obiective de dezvoltare a societății, apare inevitabilitatea înlocuirii capitalismului cu o nouă societate, numită comunism, având o primă treaptă de dezvoltare, numită socialism.

Pe parcursul timpului, social-democrația devine neomogenă, îndeosebi în problemele privind stabilirea căilor prin care se poate dobândi organizarea și guvernarea societății. La modul general, spre sfârșitul secolului al XIX-lea putem vorbi despre două curente ale social-democrației.

*Primul curent* vedea atingerea acestui deziderat pe calea reformelor, având ca repere oportunismul și pragmatismul. Pe această cale a mers social-democrația occidentală, asigurând o evoluție treptată a societății spre valorile democratice, general-umane în baza principiilor echității și dreptății sociale. Anume acest curent al social-democrației, ca nicio altă doctrină, a contribuit nespus de mult la constituirea sistemului social-politic și administrativ al lumii contemporane având la bază autentice valori democratice cu impulsuri durabile.

*Al doilea curent* îl alcătuia gândirea politică din cadrul social-democrației de factură extremistă, care vedea atingerea aceluiasi deziderat pe cale revoluționară și care ulterior a format o doctrină distinctă – **doctrina comunistă**. Ideologul și promotorul principal al acestei doctrine a fost **Vladimir Lenin** (1870 -1924),

care a materializat în practică această doctrină la începutul secolului al XX-lea în Rusia, ulterior Uniunea Sovietică. După cel de-al doilea război mondial prevederile acestei doctrine au fost implementate și într-un șir de țări din Europa, astfel punând temelia unui sistem socialist de guvernare care s-a dovedit a fi unul ineficient și care la sfârșitul anilor 80 ai secolului al XX-lea s-a prăbușit sub defecțiunile ideologice, politice și economice ale propriei construcții.

Prin urmare, doctrinele politice apar în niște condiții concret istorice și sub influența anumitor factori economici, politici și de altă natură. Ele, la rândul lor, influențează și determină conținutul și mecanismele de guvernare ale comunităților umane. Sistemul de guvernare și administrare este într-o strânsă interferență cu gândirea politică și acțiunile de implementare a prevederilor doctrinelor politice. Doctrinile politice care după natura lor promovează valori democratice dau naștere la sisteme de administrație publică bazate pe principii democratice; și invers, doctrinele politice de factură extremistă dau naștere sistemelor totalitare de guvernare.

Evoluția gândirii politice și a practicii sociale din secolul al XX-lea ne-a demonstrat acest lucru. Fiind unul dintre cele mai supraîncărcate secole în evenimente, fenomene și procese politice, el și-a depănat timpul în confruntarea celor două sisteme social-politice și economice diferite.

Făcând abstracție de detalii, vom menționa că anume pe parcursul acestui secol istoria a verificat veridicitatea și eficacitatea doctrinelor politice promovate și durabilitatea sistemelor de administrare existente, care, avându-și originea în sistemul democratic ori totalitar, purtau amprenta acestor sisteme manifestându-se atât structural, cât și funcțional într-o formă centralizată ori descentralizată.

Din punct de vedere istoric este demonstrat că sistemele de administrare bazate pe doctrina centralizării pot aduce unele rezultate pozitive doar în anumite condiții istorice și într-un interval de timp limitat. Anume din această cauză, la timpul lor, s-au destrămat cele mai mari imperii din lume. Sistemul centralizat de administrare având la temelie doctrina comunistă nu a putut supraviețui și a pierdut competiția în aspect global la sfârșitul secolului al XX-lea, cedând locul sistemelor descentralizate, bazate pe principii și valori democratice care, după natura lor, sunt mai durabile. Sistemele democratice de administrare presupun dreptul comunităților de toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora de a-și organiza viața socială, reieșind din interesele indivizilor care formează această comunitate.

Gândirea politică de la începutul secolului al XXI-lea continuă să rămână neomogenă. Ea depinde de nivelul dezvoltării economice a țărilor, de potențialul intelectual al națiunilor, de realitățile din care gândirea politică se alimentează. Dar indiferent cât de multe particularități ar avea doctrinele politice contemporane privind modalitățile de guvernare și administrare, se observă o tendință generală spre democratizarea și descentralizarea activității administrative.

### 1.3. Clasic și contemporan în abordarea administrației publice

#### 1.3.1. *Birocrația ca formă superioară de organizare a activității instituției*

Progresul social, politic, economic și cultural-științific al unui stat este determinat, în mare măsură, de calitatea administrației sale. Formele de exercitare a administrației publice au evoluat într-o strânsă legătură cu gândirea politică. După cum a fost menționat în compartimentul anterior, fenomenul administrativ a fost influențat pe parcursul secolelor de diferite curente și viziuni doctrinare, care i-au diversificat formele și i-au stimulat dezvoltarea. Un rol aparte în dezvoltarea viziunilor asupra organizării administrației aparține *teoriilor clasice*, prin care subînțelegem teoriile apărute în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea.

Una dintre teoriile clasice este *teoria birocrăției*. Printre primii care au abordat cercetarea fenomenului birocratic, analizând aspectul istoric al acestui fenomen în contextul formațiunilor statale centralizate, de la marile imperii la statele moderne ca sisteme dominate de birocrăție, a fost **Gaetano Mosca** (1858-1941), politolog și funcționar de stat italian, căruia i se atribuie dezvoltarea teoriei elitei și a doctrinei clasei politice, membru al școlii italiene de elitism, care examina elitismul în contextul manifestărilor puterii politice în societatea birocratică modernă. În cazul altui cercetător al problemelor elitismului, **Robert Michels** (1876-1936), sociolog german, dar care a activat și în Italia, conceptul de birocrăție a fost extins de la formațiunile statale, în care acest fenomen era destul de dezvoltat, la partidele politice descriind fenomenul creșterii puterii conducătorilor politici prin birocratizarea organizațiilor pe care le dirijează.

Însă bazele unei teorii explicate și complexe a birocrăției au fost puse de **Max Weber** (1864-1920), sociolog german. Întrucât majoritatea lucrărilor și cercetărilor de specialitate în acest domeniu au ca punct de reper studiile sociologului german, acesta este considerat fondatorul teoriei birocrăției. În numeroasele sale studii, Max Weber a utilizat instrumentele sociologiei pentru a analiza caracteristicile generale ale structurilor birocratice, dar și comportamentul angajaților acestora, adică al birocrăților. Acesta a mers pe premisa conform căreia extinderea continuă a organizațiilor birocratice rezultă din eficiența acestora de a realiza activități complexe.

Max Weber este considerat unul dintre fondatorii studiului modern de sociologie politică și administrație publică. Cele mai importante lucrări ale sale sunt consacrate sociologiei guvernării. Astfel, în lucrarea „*Politica ca vocație și profesie*” el a definit statul ca o entitate instituțională care deține un monopol asupra exercitării puterii legitime și a mijloacelor de constrângere, iar persoanele care dețin puterea în stat trebuie să corespundă eticii comportamentale și eticii responsabilității.<sup>13</sup>

El studiază structurile de autoritate (de putere) din diferite forme de organizare administrativă pornind de la modul de acceptare de către oameni a legitimității acestei autorități.

Modelul weberian de administrare ajută la înțelegerea complexității fenomenelor sociale în sfera conducerii și are la bază conceptul de *dominație legitimă*, care este de trei tipuri:

- *dominația tradițională*, bazată pe cutumă și pe obiceiul înrădăcinat al omului de a o respecta, legitimează experiența acumulată, puterea practicilor precedente, regulilor moștenite din trecut, care în cazul că sunt depășite de timp pot diminua din eficiența activității administrative;

- *dominația carismatică*, centrată pe lider, bazată pe valoarea exemplară a unei persoane, justificată de caracteristicile conducătorului instituției care se evidențiază prin calitățile sale de a facilita succesul organizației, acceptate cu credință de participanții la procesul administrativ;

- *dominația rațională*, bazată pe reguli stabilite în mod rațional, pe mijloace de organizare și funcționare a instituției stabilite clar în baza unui sistem de norme reale și argumentate specifice domeniului administrat, având ca sarcină realizarea scopurilor propuse.

<sup>13</sup> Max Weber, *Politica ca vocație și profesie*. În: <https://ru.scribd.com/doc/79451150/Max-Weber-Politica-o-Vocatie-Si-Profesie>

Analizând aceste tipuri de conducere, Max Weber consideră că tipul tradițional de dominație riscă să devină cu timpul o piedică în evoluția socială în virtutea conservării excesive a tradiției, iar instabilitatea autorității carismatice a liderului duce inevitabil la rutinizarea forțată a activității organizației, ceea ce poate provoca oscilarea succesului acesteia. Reieșind din aceasta, Max Weber face aluzie la utilizarea mai activă a tipului rațional-legal al puterii dând, astfel, prioritate dominației raționale ca formă de organizare birocratică.

Aceste idei le dezvoltă în lucrarea „*Economie și societate*”, în care în mod deosebit Weber face o descriere a raționalizării procesului de conducere ca o schimbare de la o organizare și acțiune orientate spre valori (autoritate tradițională și autoritate carismatică) la o organizare și acțiune orientate spre obiective (autoritate rațional-legală).

Din această perspectivă, după Max Weber, birocrația se manifestă ca o formă superioară de organizare a activității instituției bazate pe principiul raționalității și al analizei științifice. În acest sens, putem afirma că *birocrația reprezintă o totalitate de relații sociale din sfera conducerii, stabilite între structurile care conduc și masele conduse*.

Pentru ca acest proces să se efectueze conform unui tip ideal al birocrăției, el trebuie, în viziunea lui Max Weber, să corespundă anumitor cerințe, și anume:

- în activitatea de conducere să se țină seamă de faptul că există *norme juridice* determinate de legi sau de reguli administrative. Aceasta înseamnă că activitatea birocrățiilor se face întotdeauna în baza unor norme formale care sunt cunoscute și invocate oficial. În acest mod se garantează caracterul impersonal al deciziilor din interiorul instituției, se elimină astfel arbitrariul și interesul personal sau de grup din actul de decizie realizat de birocrăți;

- organizarea și activitatea administrativă se bazează pe *diviziunea muncii*, asigurând prin aceasta sporirea capacităților de administrare. Organizația birocratică se caracterizează prin a fi compusă din structuri și posturi oficiale definite prin documente de organizare și funcționare a instituției administrative care stabilesc competența fiecăreia dintre ele prin delimitarea obligațiunilor care trebuie îndeplinite de fiecare post, abilitarea cu dreptul de a decide în limitele postului deținut, asigurarea cu mijloacele necesare pentru îndeplinirea acestor obligațiuni;

- autoritatea care dispune de dreptul de a comanda și de a da sarcini este stabilită dinainte și *nu poate fi arbitrară*. Acest lucru se conține într-o expunere

detaliată în documentele regulatorii ale activității instituției administrative și structurilor constitutive ale acesteia și are menirea de a crea un mecanism eficient de interacțiune și colaborare între subdiviziunile instituției și funcționarii care dețin posturi concrete în aceste subdiviziuni;

- organizarea activității administrative și a funcționarilor este bazată pe *ierarhie*, atât pe o ierarhie structurală, cât și pe o ierarhie de autoritate. Orice organizație de tip birocratic presupune o dispunere ierarhică a pozițiilor interne, cel mai adesea într-o formă piramidală, în care se disting funcțiile de tip executiv de cele de tip decizional; astfel, fiecare funcționar fiind supus controlului din partea unui funcționar de un rang ierarhic superior;

- managementul birocratic se bazează pe *documente scrise* care sunt păstrate sub formă de dosare în formele lor originale. Experiența istorică și evoluția instituțiilor administrative a demonstrat importanța documentării activității administrative în temeiul căreia pot fi reproduse, studiate și analizate activitățile realizate în timp de instituțiile administrative. Documentarea administrativă constituie memoria activității administrative și formează bazele arhivisticii;

- personalul încadrat în procesul de administrare este selectat pe *criterii de calificare profesională* și recrutarea se bazează pe examinare sau diplome de absolvire a instituțiilor ce pregătesc cadre de profilul respectiv. Este necesară pregătirea calificată a funcționarilor, iar selecția acestora și ocuparea funcțiilor publice se califică ca o carieră care este dezvoltată în conformitate cu un sistem competitiv de promovare bine stabilit.

Aceste elemente luate în ansamblu, consideră Max Weber, constituie conținutul birocrăției ca formă de organizare a conducerii. Utilizarea ei trebuie să ducă la sporirea activității omului prin acțiuni clare, precise care ar asigura continuitatea procesului de administrare, reducerea costurilor materiale și de personal și crearea unui climat productiv în condițiile unei subordonări stricte. După cum putem observa, organizarea birocratică este un sistem bine ordonat, bazat pe subordonare, control și acțiuni desfășurate într-o bună consecutivitate, care au capacitatea să asigure eficiența procesului administrativ.

Toate caracteristicile modelului weberian al birocrăției prezentate mai sus trebuie evaluate în comparație cu modul în care funcționau instituțiile și organizațiile premoderne, în care funcțiile erau moștenite și ca urmare erau cu totul în afara unor criterii de profesionalism, dar și în comparație cu ceea ce a



urmat, inclusiv cu etapa actuală, când instituțiile birocratice sunt chemate să realizeze un proces administrativ bazat pe mecanisme moderne.

Încă o caracteristică a modelului weberian de administrare este exprimată în ideea că aparatul birocratic trebuie să acționeze întru realizarea voinței puterii politice. Se impune, în viziunea lui Weber, o divizare a funcționarilor în două categorii: funcționari de carieră, pe de o parte, și funcționari politici, pe de altă parte, ultimii deosebindu-se de primii prin faptul că pot fi mutați sau puși în disponibilitate oricând.

Modelul weberian de organizare și funcționare a administrației a jucat un rol esențial în cercetarea și practica administrativă, contribuind la constituirea unor idei pe care s-a întemeiat știința administrației. Aceste idei au jucat un rol determinant nu doar în explicarea teoretică a fenomenului administrativ, dar și în stabilirea unor reguli concrete în acțiunea practică a administrației. Anume din acest considerent modelul weberian constituie un important punct de referință în evoluția studiului și practicii administrației publice, chiar în pofida opiniilor critice ale unor cercetători din domeniul științelor sociale, care consideră că Weber a analizat numai aspectele formale ale birocrăției, neținând seamă de elementele disfuncționale ce pot apărea în activitatea practică a administrației.

### ***1.3.2. Teoria managementului științific a lui Frederick Taylor***

O altă teorie clasică importantă privind formele de exercitare a administrației în mediul social este ***teoria managementului științific*** al cărei fondator este ***Frederick Taylor*** (1856-1915), inginer american cunoscut pentru metodele sale de îmbunătățire a eficienței muncii industriale, unul dintre liderii intelectuali ai mișcării pentru eficiență în așa-numita eră progresistă. La sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea în SUA, țara de baștină a lui Taylor, au devenit foarte active preocupările de raționalizare și de organizare tehnico-științifică a muncii.

Acțiunile respective erau impuse din necesitatea de a spori randamentul muncii și de a influența, prin aceasta, asupra utilizării raționale a resurselor naturale și asupra ameliorării vieții social-economice și politice a țării, care era afectată de multe procese negative ce-și aveau originea în imoralitatea politică, în gradul înalt de răspândire a corupției, în ineficiența activității economice cu repercusiuni nefaste asupra problemelor sociale cu care se confrunta populația.



În baza analizei realităților existente și fiind inginer de profesie, Frederick Taylor a lansat unele idei care sunt axate pe aspectele tehnice ale procesului de administrare și care au căpătat denumirea de *taylorism*. Aceste idei și-au găsit reflectare în lucrarea sa „*Principiile managementului științific*”, publicată în anul 1911, la New-York, considerată ca cea mai influentă carte de management din secolul al XX-lea.

În această lucrare se descrie modul în care aplicarea metodei științifice în management ar putea îmbunătăți mult productivitatea muncii. Metodele de management științific presupuneau optimizarea procesului de muncă și crearea condițiilor pentru o îndeplinire mai operativă și mai calitativă a sarcinilor care stau în fața angajaților. Din aceasta derivă o idee fundamentală expusă de Frederick Taylor, și anume – că defectele dintr-un anumit proces de lucru soluționate științific prin metode îmbunătățite de management duc în mod inevitabil la creșterea productivității muncii și la eficientizarea activității desfășurate.

În viziunea lui Taylor, un management sistemic este bazat pe reguli, legi și principii obligatorii pentru toți angajații, pe o activitate bine planificată, pe acțiuni de cooperare în activitatea de muncă, pe necesitatea angajării unor oameni cu calități organizatorice și capabili să aplice managementul sistemic. Metodele propuse de Frederick Taylor în vederea atingerii eficienței a primit denumirea de *management științific*, care presupune aplicarea conștientă a raționalismului în munca oamenilor, având în vedere, în primul rând, munca industrială a oamenilor.

Managementul științific al lui Frederick Taylor are la bază patru principii:

1. Înlocuirea metodelor de lucru obișnuite cu reguli și metode bazate pe studii științifice.
2. Selectarea riguroasă, instruirea și dezvoltarea profesională a tuturor angajaților.
3. Furnizarea instrucțiunilor și supravegherea îndeplinirii acestora de către angajați.
4. Diviziunea muncii astfel încât managerii să aplice principiile științifice de management, iar angajații să îndeplinească calitativ sarcinile.

Analizând doctrina lui Frederick Taylor din perspectiva principiilor enunțate și luând în calcul substratul conținuturilor acestora putem evidenția următoarele componente ale teoriei managementului științific:

– înlocuirea empirismului prin organizarea sistemică a fiecărui element al muncii, ce face ca managementul să capete substrat științific și să influențeze benefic activitatea angajaților prin planificarea și normarea muncii, prin evidența strictă a îndeplinirii indicatorilor planificați;

- cooperarea voluntară a oamenilor în procesul muncii, inclusiv între cele două grupuri reciproc dependente – managerii și restul angajaților, privită ca un mijloc de eficientizare a muncii;

- diviziunea muncii, pornind de la particularitățile fiecărei activități, inclusiv separarea funcțiilor de execuție de funcțiile de organizare pentru sporirea calității, specializarea, pregătirea și instruirea permanentă a angajaților prin cele mai avansate metode, în scopul menținerii și amplificării performanțelor de muncă;

- analiza sistemică a randamentului maxim al angajaților și utilajelor pentru a interveni în vederea îmbunătățirii lui prin optimizarea structurii și adaptării funcțiilor la cerințele timpului;

- remunerarea stimulativă a angajaților și acordarea de înlesniri financiare pentru a lucra mai eficient, pentru o mai bună selectare și motivare a angajaților pentru munca prestată;

- acordarea priorităților în efectuarea managementului subdiviziunilor funcționale și crearea unor state-majore de specialiști, care intervin direct pe lângă persoanele care execută sarcinile.

Prin cele expuse în doctrina sa, Frederick Taylor a demonstrat că birocrăția poate influența și stimula angajatul, astfel reducând gradul de ineficiență zilnică în activitatea oamenilor. Meritul lui constă în propunerile și intențiile de raționalizare a muncii, acțiune care face munca angajaților mai eficientă, inclusiv în domeniul serviciului public.

De rând cu acceptarea principiilor managementului științific, concepțiile lui Frederick Taylor au avut parte și de anumite critici. Au fost cazuri de împotrivire mai ales în raport cu cronometrarea timpului pentru efectuarea unei activități, cu normarea muncii care au determinat intensificarea eforturilor angajaților pentru realizarea sarcinilor. Oponenții lui considerau că managementul științific promovat de el este un instrument al patronului, este o metodă care limitează manifestarea inițiativei angajatului în activitatea sa. Alții considerau că metodele promovate de Taylor provoacă șomaj și nu oferă siguranță angajaților.

În pofida acestor critici, *taylorismul* reprezintă o doctrină care a influențat foarte mult dezvoltarea gândirii teoretice și acțiunilor practice privind raționalizarea activității administrative, punând bazele managementului științific, care continuă să fie actual până în prezent.

Discipoli ai lui Frederick Taylor și adepți ai mișcării de raționalizare a muncii au fost Frank C. Gilbert (1868-1924) și Henry Ford (1863-1947). Primul, în studiile sale a acordat mai mare atenție omului, marcând, de fapt, o nouă etapă în dezvoltarea managementului și o abordare psihotehnică în organizarea științifică a muncii. Cel de-al doilea a recomandat o organizare rațională a muncii întemeiată pe principiile *productivității*, *intensificării* și *economisirii*, idei preluate și dezvoltate în continuare de știința administrației. Managementul științific, elaborat de Frederick Taylor și dezvoltat de discipolii lui, a jucat și continuă să joace un rol important în sfera efectuării unei conduceri eficiente. El este un serios punct de referință pentru știința administrației și pentru practica administrativă actuală.

### ***1.3.3. Teoria gestiunii administrative a lui Henry Fayol***

Încă o teorie care se încadrează în școala clasică de gândire administrativă și care a exercitat o influență mare asupra dezvoltării concepției de management științific este ***teoria gestiunii administrative***, promotorul căreia a fost ***Henry Fayol*** (1841-1925). Expunerea denumirii acestei teorii în această formulă ne permite să o distingem de teoria managementului științific a lui Frederick Taylor, care, deși apărute și dezvoltate aproape în aceeași perioadă, dar în spații geografice diferite, ambele se referă la problemele proceselor administrative. Opera lui Henry Fayol reprezintă una dintre primele afirmații cuprinzătoare privind teoria generală a managementului, fiind recunoscut ca unul dintre fondatorii metodei moderne de management.

Locuind în Franța și fiind inginer minier preocupat de activitatea întreprinderilor, a dezvoltat o teorie generală a administrării afacerilor care mai este numită *fayolism*. În lucrarea „*Administration industrielle et Générale*”, publicată în 1916, analizează situația din domeniul managementului întreprinderilor și la funcțiile tehnice, comerciale, financiare, de securitate și contabile, exercitate de acestea, adaugă și *funcția administrativă*, considerând-o cea mai complexă. Abordarea lui Henry Fayol în administrarea întreprinderilor se bazează pe cinci funcții și paisprezece principii. Funcțiile și principiile privind activitatea întreprinderilor sunt caracteristice și pentru administrația publică, întrucât reflectă aspectele generale ale procesului administrativ.

Cele cinci funcții ale unui proces administrativ eficient, după Henry Fayol, sunt: planificarea previzională, organizarea, comunicarea (comandă), coordonarea, controlul.

*Planificarea previzională* inițiază orice proces de administrare. Putem spune că noțiunea de administrare este inseparabilă de cea de prevedere și planificare. Cunosând finalitatea la care trebuie să ajungă și posibilitățile sale, întreprinderea (instituția) dobândește încredere în activitatea sa. Exisă previziuni pe termen scurt, mediu și pe termen lung. Prin programul de acțiuni se trasează căile de realizare a celor planificate prin participarea agenților interesați.

*Organizarea* reprezintă un element principal în procesul de administrare. Fayol pune accent pe schema organizării, care reprezintă o expunere grafică a organizației (instituției) prin care se identifică modul de interacțiune între diferite structuri ale organizației și din care reiese responsabilitățile lor. Organizarea presupune, de asemenea, asigurarea întreprinderii (instituției) cu resurse umane, financiare, materiale, folosirea lor rațională pentru dobândirea unei mai bune performanțe. Activitatea administrativă, în sens de organizare, mai presupune stabilirea programului de acțiune, selectarea personalului și definirea precisă a atribuțiilor lui, încurajarea inițiativelor, respectarea disciplinei și alte activități desfășurate în cadrul instituției.

*Comunicarea (comanda)* presupune punerea în mișcare, în funcționare a organizației. În exercitarea acestei activități un rol aparte revine conducătorului. Fiind adeptul conceptului de comandă, conform căruia fiecare angajat primește ordine numai de la superiorul său ierarhic, Fayol consideră că conducătorul trebuie să-și cunoască temeinic personalul, să cunoască raporturile de muncă din colectiv, să aibă un personal de ajutor, pentru corespondență și planificare. Ținând seama de importanța administrației în activitatea umană, Fayol consideră necesară înființarea învățământului administrativ, care ar trebui să cuprindă mai multe trepte. Toată lumea, sublinia Fayol, trebuie să cunoască noțiuni de doctrină administrativă, aceasta contribuind la organizarea unei activități administrative raționale și eficiente.

*Coordonarea* înseamnă, în viziunea lui Fayol, acțiuni de armonizare a activității administrative. Aceasta mai semnifică unificarea și sincronizarea eforturilor tuturor subdiviziunilor întreprinderii (instituției) și orientarea lor la atingerea scopului formulat în previziune. Coordonarea ca atribut al conducerii se regăsește aproape la toate nivelurile structurilor administrative și reprezintă un element al dirijării care asigură interacțiunea subdiviziunilor structurale ale organizației.

*Controlul* ca element al conducerii reprezintă acțiunea de verificare a îndeplinirii programului organizației. Controlul trebuie să semnalizeze la timp erorile comise în procesul de administrare și să fie urmat de mențiuni, dar și de sancțiuni,

după necesitate. În așa fel, controlul asigură îndeplinirea sarcinii trasate și este exercitat pentru o mai bună desfășurare a procesului de administrare de către un personal bine pregătit în acest scop.

Deci, procesul administrativ se compune, după Fayol, din cele cinci funcții principale: planificarea previzională, organizarea, comunicarea, coordonarea și controlul.

Conform teoriei lui Fayol, procesul administrativ se bazează, după cum a fost menționat mai sus, pe 14 principii, respectarea cărora asigură eficiența activității administrative:

1. *Diviziunea muncii* – angajații sunt specializați, exercitând anumite activități operaționale, ceea ce sporește productivitatea muncii și contribuie la creșterea calificării acestora;

2. *Autoritate și responsabilitate* – managerii trebuie să aibă autoritatea de a da ordine, dar trebuie, de asemenea, să țină cont de faptul că odată cu autoritatea vine și responsabilitatea;

3. *Disciplina* – în procesul de muncă trebuie menținută disciplina, exprimată în respectarea ordinii și culturii muncii, dobândite prin metode variate impuse de practica administrativă;

4. *Unitatea de comandă* – angajații trebuie să aibă un singur supraveghetor direct pentru a asigura consecutivitatea și ordinea în executarea sarcinilor;

5. *Unitatea de sarcini* – echipele cu același obiectiv trebuie să lucreze sub îndrumarea unui singur manager folosind un singur plan pentru realizarea coordonată a acțiunilor;

6. *Subordonarea intereselor individuale interesului general* – interesele angajaților, inclusiv ale managerilor, nu trebuie să fie lăsate să devină mai importante decât cele ale grupului;

7. *Remunerarea* – satisfacția angajaților depinde de o remunerare echitabilă care include atât compensații financiare, cât și nefinanciare;

8. *Centralizare și descentralizare* – aceasta se referă la gradul în care subordonații sunt implicați în pregătirea și luarea deciziilor în procesul muncii;

9. *Lanțul scalar* – angajații trebuie să fie conștienți de locul pe care îl ocupă și rolul pe care îl exercită în ierarhia organizației;

10. *Comanda* – facilitățile și sarcinile la locul de muncă trebuie să fie clare, ordonate și sigure pentru angajați, pentru a exclude ambiguitățile;

11. *Echitate* – managerii trebuie să fie întotdeauna corecți față de personal, menținând strict disciplina de muncă, dar acționând cu bunăvoință și respect față de angajați;

12. *Stabilitatea funcției de personal* – managerii trebuie să depună eforturi pentru a reduce la minimum fluctuația angajaților, planificarea personalului fiind o prioritate;

13. *Inițiativă* – angajaților trebuie să li se ofere nivelul necesar de libertate și autonomie în organizarea realizării sarcinilor în cadrul instituției;

14. *Spiritul de echipă* – promovarea spiritului de echipă constituie condiția de asigurare a armoniei și unității de sarcini în cadrul organizației.

După cum putem observa, viziunile lui Fayol au multe în comun cu cele ale lui Taylor, dar totodată au particularitățile lor, și anume – sunt concentrate pe problemele psihologiei umane, pe necesitatea spiritului de coeziune a structurilor unei organizații. Aceste viziuni au contribuit esențial la conceperea conținutului funcției administrative a întreprinderii (instituției), ca una care îi asigură dezvoltarea și mobilitatea.

Viziunile lui Henry Fayol au fost completate de concepțiile promovate ulterior de către **Luther Gulick** (1892-1993), politolog american și expert în administrația publică, și **Lyndal Urwick** (1891-1983), consultant britanic în management și administrație, care au colaborat între ei, considerați integratori și continuatori ai teoreticienilor anteriori ai domeniului de management și administrație publică, adepți ai concepției praxiologice de administrație eficientă. Abordarea praxiologică presupune studiul activității eficiente a administrației prin analiza structurii generale a acțiunilor umane și a condițiilor eficacității lor. Concepția de la care pornește praxiologia constă în afirmarea că există unele cerințe generale pentru realizarea oricărei activități administrative eficiente.

În cartea autorilor menționați, denumită „*Documente asupra științei administrației*”, editată în 1937, sunt definite cerințele care contribuie la exercitarea unei administrații eficiente. Printre aceste cerințe sunt nominalizate: *planificarea* ca mijloc de stabilire a sarcinilor care urmează să fie realizate; *organizarea* ca acțiune ce presupune stabilirea structurii formale a instituției și punerea ei în aplicare; *selectarea personalului* ca o condiție de asigurare a asistenței generale și de specialitate; *conducerea* ca acțiune ce asigură bunul mers al administrării; *coordonarea* ca un mijloc de interacțiune, informare și autoinformare privind activitatea

desfășurată; *elaborarea bugetului* ca o sinteză a optimizării acțiunilor desfășurate și condiție de asigurare a eficienței activității administrative. Reprezentanții conceptului de administrare eficientă au contribuit la completarea elaborărilor teoretice privind exercitarea administrației și, în special, a aspectelor ei praxiologice.

În general, reprezentanții teoriilor clasice au contribuit esențial la studiul administrației publice, aducându-și aportul la conceperea administrației ca o funcție importantă a comunităților umane. În același timp, se cere de menționat că concepțiile lor reflectă realitățile timpului în care ei au trăit și au activat, astfel fiind marcate și de unele deficiențe, în temei, legate de insuficiența abordării inițiativei și activismului angajaților în exercitarea administrației. În pofida acestor circumstanțe, teoriile clasice servesc drept punct de plecare în constituirea și dezvoltarea științei administrației și au contribuit esențial la evoluția administrației publice.

#### ***1.3.4. Teorii contemporane privind administrația publică***

Dezvoltarea științei administrației este într-o strânsă legătură cu evoluția socială și cu dinamica vieții politice și economice. Condițiile concret istorice formate în urma celui de-al doilea război mondial au influențat simțitor dezvoltarea științelor social-politice, inclusiv știința administrației. Polarizarea lumii în cele două sisteme social-economice și politice diferite a influențat întregul mers al istoriei ulterioare, lăsându-și amprenta și asupra conceperii, în mod diferit, a sistemelor de guvernare și administrație publică.

În linii mari, putem vorbi de două abordări ale administrației. Una era caracteristică pentru țările lagărului socialist, care concepeau administrația publică ca o acțiune a statului sub forma dictaturii proletariatului, bazată pe principiul centralismului democratic, desfășurată într-o unitate absolută cu activitatea partidului unic, care îi stabilește sarcinile și înfăptuiește controlul îndeplinirii lor.

A doua abordare era caracteristică pentru țările occidentale dezvoltate, care concepeau administrația publică în condițiile existenței statului de drept, bazat pe principiul separației puterilor în stat și pluralismului politic. Această din urmă abordare este rezultatul evoluției firești a societății și are la bază oportunismul reformist, prin adaptarea sarcinilor administrației la satisfacerea cât mai deplină a nevoilor celor administrați.



Către mijlocul secolului al XX-lea în țările occidentale ia amploare dezvoltarea *pragmatismului* și *realismului politic*, concepții promovate, în primul rând, de reprezentanții științelor politice, dar care influențează, în virtutea utilității lor, viziunile privind administrația publică. Se evidențiază, în acest sens, concepțiile lui **Chas Merriam** (1874-1953), fondatorul științei politice americane, **Garold Lassouell** (1902-1979), continuatorul acestei școli și adeptul abordării behavioriste a proceselor politice și administrative desfășurate în societate, **Gans Morghentau** (1904-1980), fondatorul școlii americane a pragmatismului și realismului politic. Concepțiile acestor trei mari reprezentanți ai științei politice americane se bazează pe postulate pragmatice, care reieșeau din noile realități social-economice și politice și promovau utilizarea în procesele politice și administrative a pârgărilor comportamental-psihologice.

Aceasta a consemnat inițierea unor abordări noi ale activității politice și administrative. Ele se bazează, în temei, pe analiza factorului uman și a influenței lui asupra caracterului și naturii activității politice și administrative. Putem evidenția, în acest sens, câteva *teorii contemporane* privind abordarea administrației publice.

**Teoria resurselor umane** prin esența sa exprimă și accentuează rolul deosebit pe care îl are în activitatea administrativă personalul implicat în procesul de exercitare a funcțiilor publice. La intersecția anilor 50-60 ai secolului trecut se face observată intensificarea reevaluării relațiilor umane din societate, în general, și din cadrul activității administrative, în particular. Aceasta influențează și dezvoltarea cercetărilor științifice în domeniul respectiv, care se axează pe investigarea noilor raporturi de muncă, a sistemelor de evaluare și apreciere a activității oamenilor. De menționat că cercetările efectuate de reprezentanții acestei teorii, cum ar fi **C. Arghziis**, **M. Gregor**, **R. Lickert**, au scos în evidență opțiunile pe care le exprimă oamenii ca participanți la procesul de administrare.

Una dintre aceste opțiuni constă în faptul că oamenii aspiră ca prin munca prestată nu doar să le fie satisfăcute necesitățile fizice și financiare, dar și recunoscute public meritele lor, potențialul de care dau dovadă în exercitarea funcției. În acest sens, adepții acestei teorii acordă un loc și un rol deosebit conducătorilor de colective umane. Aceștia au menirea să aprecieze obiectiv activitatea angajaților, implicându-i în procesul de adoptare a deciziilor și de control asupra realizării lor, prin aceasta oferindu-le posibilitatea de a se manifesta.



Din aceasta derivă încă o componentă a acestei teorii, și anume – promovarea conceptului de management participativ. Aceasta presupune asigurarea unei cooperări productive dintre conducători și subordonați, atât la etapa stabilirii obiectivelor, repartizării responsabilităților, cât și la etapa de realizare practică a sarcinilor. O altă idee promovată de această teorie rezidă în faptul că drept cale de sporire a eficienței muncii trebuie privită cultivarea unui spirit de echipă dezvoltat, care e considerat un atribut important al managementului participativ.

Concepțiile promovate de *teoria resurselor umane* sunt utilizate destul de larg în activitatea administrativă actuală și se înscriu în modalitățile care asigură eficiența activității administrative.

***Teoria dezvoltării organizaționale*** constituie o continuare, o dezvoltare a concepției privind resursele umane. Ea concretizează și identifică unele căi concrete de eficientizare a activității administrative. Printre reprezentanții acestei teorii îi putem nominaliza pe ***W. Bennis, R. Black, I.S. Mouton, P. Lawrence, J.W. Lorsch***. În conformitate cu prevederile acestei teorii, orice activitate trebuie să fie asigurată, de rând cu altele, și de o susținere organizațională. Această susținere are menirea să dea procesului administrativ un caracter procedural bine determinat, prin promovarea unor schimbări planificate și logic orânduite. Aceasta se referă atât la activitatea resurselor umane, cât și la asistența tehnică a activității administrative.

O caracteristică a acestei teorii constă în faptul că ea abordează schimbările – atât la nivelul primar al organizației, cât și la nivelul sistemului și subsistemelor organizaționale – ca o necesitate permanentă de perfecționare a lor, în scopul îmbunătățirii calității vieții indivizilor administrați, precum și a performanțelor organizației, instituției, în ansamblu. Pentru ca aceasta să devină o realitate, teoria respectivă promovează ideea asigurării flexibilității și adaptabilității organizațiilor și instituțiilor administrative la schimbările intervenite în societate. Iar pentru aceasta este necesar de a diagnostica și de a analiza problemele cu care se confruntă sistemul administrativ, sarcină ce urmează a fi pusă pe seama unor experți pricepuți în materia de a observa tendințele de dezvoltare a instituțiilor administrative.

În așa fel, *teoria dezvoltării organizaționale* abordează sistemic activitatea administrativă prin planificarea acțiunilor, adaptarea lor la schimbările sociale, economice și de altă natură, utilizarea posibilităților organizaționale ale sistemului administrativ, pentru o mai bună funcționare a lui.

*Teoria contingenței* concepe procesul administrativ ca fiind un proces generat nu doar de niște circumstanțe sociale generale, dar și de circumstanțe specifice. Aceasta se referă atât la problemele resurselor umane, cât și la problemele organizaționale ale unei instituții (organizații). În acest sens, se consideră că nu există forme unice de organizare, conducere a instituției și de motivare a activității administrative. Din aceasta reiese că modul de abordare a oricărei probleme urmează să fie adecvat mediului în care activează instituția, contingentului de oameni care activează în ea și, desigur, trăsăturilor specifice și particularităților fiecărui tip de activitate prestată de instituția respectivă.

Aceasta presupune promovarea în activitatea administrativă a descentralizării, ca mijloc de urgentare a adoptării deciziilor, delegarea de atribuții de la niveluri superioare ale structurilor organizaționale spre nivelurile mai inferioare, pentru a stimula creativitatea și motivarea funcționarilor subordonați. De rând cu aceasta, promotorii acestei teorii susțin că trebuie să fie un coraport optim între sarcinile instituției, numărul angajaților ei și posibilitățile exercitării unei conduceri eficiente a personalului.

În așa fel, *teoria contingenței*, prin ceea ce promovează, facilitează soluționarea eficientă a problemelor cu care se confruntă oricăre instituție administrativă în procesul său de funcționare, sporește gradul de participare activă în procesul administrativ a angajaților și mărește gradul de motivare și responsabilizare a lor în activitatea administrativă.

*Teoriile contemporane* privind funcționarea organizațiilor, instituțiilor constituie, în ansamblul lor, alături de teoriile clasice, o bază metodologică pentru activitatea organelor administrației publice, contribuind, prin aceasta, la identificarea căilor de sporire a eficacității activității administrative, oferind funcționarilor publici logica raționamentelor în activitatea practică. Ele au prin natura lor un caracter universal și prevederile acestora se implementează în toate sistemele democratice de administrare, luându-se în considerare particularitățile și trăsăturile specifice ale fiecărei țări.

## 1.4. Constituirea și dezvoltarea științei administrației

### *1.4.1. Premisele și etapele de dezvoltare a științei administrației*

Studierea administrației și actului de guvernare a inițiat odată cu apariția fenomenului administrativ și a evoluat pe parcursul istoriei. Pentru început trebuie să menționăm că între apariția administrației ca fenomen social și instituirea științei administrației ca procedeu de cercetare specializată a acestui fenomen există o distanță substanțială în timp.

Inițial, fenomenul administrativ în devenire a fost perceput la nivel de contemplare de către membrii comunităților umane în interiorul cărora apar primii germeni ai unor relații de subordonare. În contextul vieții cotidiene a acestor comunități se inițiază procesul de constituire a administrației. La acest nivel, relațiile ierarhice din comunitate se întrevedeau ca un rezultat al tradițiilor stabilite și influențate de conștiința comunitară bazată pe divinitate.

Ulterior, fenomenul administrativ instituționalizat a căpătat anumite aprecieri în gândirea abstractă de manieră filosofică, alături de alte fenomene naturale și sociale care frământau mințile oamenilor. La această etapă, fenomenul administrativ este perceput nu doar la nivelul constatărilor contemplative, dar și din perspectiva participării omului în căutarea și identificarea unor modalități concrete de conviețuire umană comunitară.

În contextul evoluției societății umane și, respectiv, amplificării cunoștințelor despre viața socială, cu timpul se evidențiază gândirea politică, care vine cu propriile viziuni asupra actului de guvernare și administrare. Fenomenul administrativ este analizat prin prisma cauzalității, principiilor de funcționare și influenței sistemului de administrație asupra evoluției sociale.

Aceasta era într-o strânsă conexiune cu progresul economic din secolele XVII-XVIII și cu dezvoltarea forțelor de producție, care capătă un caracter burghez tot mai pronunțat. Relațiile capitaliste de producție atrag după sine modificări în structura și diferențierea socială a populației și în rolul pe care îl joacă diferite pături sociale în noile condiții istorice.

Apariția uniunilor profesionale, lupta pentru lărgirea drepturilor economice, politice și de altă natură duce treptat la apariția și cristalizarea sistemelor electorale. Aceasta, de rând cu apariția partidelor politice, care exprimau interesele

diferitor pături sociale, a influențat mult evoluția actului de guvernare, elaborarea mecanismelor de formare și funcționare a puterii de stat și, respectiv, modalitățile de funcționare a administrației publice.

Practica administrativă impunea necesitatea cercetării fenomenului administrativ într-o abordare complexă. Această sarcină putea fi realizată de către o știință specializată, care cu timpul devine știința administrației. Ea n-a apărut simultan și pe un loc gol, dar s-a constituit treptat pe baza arsenalului teoretic, experienței practice acumulate pe parcursul istoriei, privind viziunile asupra actului de guvernare și administrare. Discuțiile purtate în jurul *autonomiei* științei administrației s-au desfășurat începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea și până la mijlocul secolului al XX-lea. În această perioadă au fost depășite și înlăturate multe concepții negativiste privind autonomia științei administrației; ca rezultat, la etapa actuală autonomia acestei științe este unanim recunoscută.

Conform opiniei lui Mihai Oroveanu expuse în lucrarea sa „*Tratat de știința administrației*”, știința administrației a parcurs în evoluția sa mai multe etape, pentru care sunt proprii anumite caracteristici.<sup>14</sup>

*Prima etapă* constă în stabilirea unor concepte, care apar în baza explicării logice a unor activități administrative practice. În acest sens, putem spune că apariția și dezvoltarea științei administrației se datorează practicii. Anume practica administrativă servește ca punct de pornire în analiza științifică. În susținerea acestei viziuni venim cu precizările că anume activitățile empirice de care sunt preocupați oamenii ca comunitate organizată într-un anumit mod pe parcursul evoluției istorice și care are însușirea de a se reproduce spiralic organizațional și funcțional generează anumite procese devenite legități, care și îmbracă niște raționamente științifice.

*A doua etapă* în dezvoltarea științei administrației începe atunci când constatările practice acumulate sub formă de experiență sunt preluate de teoreticieni, care le generalizează și, sub diferite forme, le explică și acelor care nu practică activitate administrativă. Astfel, se extinde raționalismul sub formă de recomandări ale reprezentanților științei, adresate practicienilor. Raționamentele teoretice care își au originea în activitatea practică generalizată devin un mod de conduită administrativă recunoscut și practicat continuu, care, la rândul său, poate să producă noi abordări ale procesului administrativ ca rezultat al evoluției economice, sociale și politice. În contextul acestei interacțiuni a practicii generalizate și postulatelor teoretice ca

<sup>14</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București: Cerma, 1996, p. 70-71.

derivate ale acestei generalizări apare și se manifestă abordarea științifică a fenomenului administrativ.

*A treia etapă* ține de recunoașterea autonomiei științei administrației în explicarea fenomenului administrativ. Or, pe parcursul devenirii sale știința administrației a avut parte și de multe concepții negativiste, care puneau la îndoială necesitatea ei, dar care cu timpul cedează și recunosc caracterul autonom al științei administrației în sistemul științelor sociale. Prin aceasta se recunoaște și se constată că știința administrației cercetează întreaga complexitate a activităților administrative, interacționând cu o serie de alte științe. Această etapă coincide cronologic cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, când se fac pași rapizi privind dezvoltarea științei administrației. Anume în acești ani s-a conștientizat rolul deosebit al studiului administrației și importanța abordării științifice a activității administrative. În acest scop se formează instituții specializate pentru cercetarea domeniului administrației publice.

#### ***1.4.2. Precursorii științei administrației***

La baza apariției și dezvoltării științei administrației stau toate viziunile doctrinare anterioare recunoașterii autonomiei acesteia. În sens larg, în calitate de precursori ai științei administrației pot fi considerate toate elaborările și viziunile conceptuale examinate de noi anterior la diferite etape istorice. În sens îngust, doctrina de specialitate evidențiază o categorie concretă de *precursori* ai științei administrației, adică de acei reprezentanți, care alcătuiesc veriga inițială în studierea specializată a administrației publice. Anume studierea specializată a fenomenului administrativ constituie criteriul de bază în identificarea precursorilor științei administrației. Din această perspectivă vom evidenția trei grupe de precursori ai științei administrației, care și-au adus aportul la conceperea specializată a fenomenului administrativ.

***Științele camerale.*** În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și pe parcursul secolului al XIX-lea, în calitate de precursori ai științei administrației se manifestă *științele camerale* sau *cameraliste*. Acestea erau niște studii speciale despre administrarea finanțelor publice, practicate în cadrul învățământului universitar din Germania și Austria, care ulterior s-au extins și au cuprins și studierea altor domenii de activitate ale statului și entităților administrative. În limba germană noțiunea „Kameralien” se traduce prin știința administrației și cuvântul provine din latină – „camera” cu sens de instituție financiară.

Unul dintre cameraliști este **Lorenz von Stein** (1815-1890), economist, sociolog și cercetător al administrației publice, autor al concepției statului social, profesor la universitățile din Kiel și Viena. În lucrarea sa „*Teoria administrației*” el concepe știința administrației ca pe o știință politică, considerând că cercetarea administrației numai din punct de vedere juridic este incompletă. Stein pleda pentru o abordare politico-juridică a administrației publice.

Pozitivismul juridic, considera Stein, are o influență negativă asupra dezvoltării administrației ca știință independentă. Lucrările științifice ale lui Stein în domeniul administrației au pus baza tradiției normative a administrației publice germane și austriece. Contribuția lui Stein la dezvoltarea școlii de administrație publică germană și austriacă este considerabilă.

Școala de administrație publică germană și austriacă a contribuit la depășirea crizei din practica administrativă din acel timp. Reprezentanții științelor cameralle erau preocupați nu doar de cercetări pur teoretice, dar efectuau și studii aplicative, datorită cărui fapt Austro-Ungaria a avut pe parcursul secolului al XIX-lea o administrație bine organizată și eficientă. Deși managementul formalizat a devenit istorie, această școală de administrație publică influențează administrația practică până în prezent.

Unul dintre discipolii lui Lorenz von Stein a fost **Ludwig Gumplowicz** (1838-1909), specialist polonez în domeniul sociologiei și dreptului, dar care a activat ca profesor de știința administrației și drept la Universitatea din Graz, Austria. Majoritatea lucrărilor sale erau publicate în limba germană, fapt ce le făcea accesibile pentru țările vorbitoare în această limbă. El considera că statul este organizația stăpânirii minorității asupra majorității. El extinde cercetările și asupra altor aspecte ale administrației, de rând cu cele financiare, considerând importantă cercetarea complexă și interdisciplinară a fenomenului administrativ.

În a doua jumătate și, îndeosebi, spre sfârșitul secolului al XIX-lea, științele cameraliste suferă un anumit declin. Aceasta s-a întâmplat din cauza că ele au fost, într-o anumită măsură, absorbite de știința politică care se afla la acel timp în ascensiune. Pe de altă parte, științele cameraliste au fost influențate serios de concepția franceză a dreptului administrativ, care reprezintă cel de-al doilea grup al precursorilor științei administrației.

**Doctrina franceză a dreptului administrativ.** Cercetările efectuate de cameraliști au fost completate de doctrinarii francezi și, în special, de reprezentanții doctrinei dreptului administrativ.

În acest sens, vom menționa că un aport considerabil la conceperea fenomenului administrativ a fost adus de către **Charles-Jean Bonnin** (1772-1846), teoretician al dreptului administrativ și științei administrației, care a deținut și funcții de stat în administrația franceză. Doctrina socială pe care o promova în lucrările sale, inclusiv în studiul „*Principiile științei administrației*”, editată în anul 1808 și reeditată de mai multe ori în Franța, Spania și alte țări, îl plasează pe Bonnin în rândul fondatorilor dreptului constituțional, administrativ și ai științei administrației din Franța. În general, se consideră că știința administrației într-o abordare modernă a apărut în Franța, fondatorul și promotorul ei fiind considerat Bonnin.<sup>15</sup>

Un alt reprezentant al doctrinei franceze este **Alexandre-Francois Vivien** (1799-1854), avocat și om politic francez, ministru al Justiției și ministru al Lucrărilor publice, care are mai multe lucrări în domeniul științei administrației, una dintre ele fiind „*Studii administrative*”, editată în 1852 și care a cunoscut încă șapte ediții ulterioare. Vivien este considerat pe bună seamă, alături de Bonnin, întemeietorul științei administrației din Franța. Rezultatele muncii sale au fost deosebit de fructuoase în ciuda instabilității politice a vremii în care a creat ca cercetător.

În studiile lor, reprezentanții doctrinei franceze califică știința administrației drept o știință a principiilor raționale ale administrației. Aceasta semnifica că procesul administrativ este mai amplu decât o simplă reglementare prin norme juridice, conținând și componente extrajuridice. Această concepție separă știința administrației de dreptul administrativ, pledează pentru cercetarea administrației în complexitatea și dinamica ei, identificând regulile și principiile raționale de desfășurare a procesului administrativ.

Reprezentanții doctrinei franceze îmbinau activitățile de cercetare cu activitățile de răspândire a cunoștințelor privind administrația publică. Astfel, grație autorității lui Vivien, în funcția de ministru al lucrărilor publice, în Franța s-a înființat, în anul 1848, prima școală de administrație care a contribuit deosebit de mult la răspândirea ideilor și cunoștințelor administrative în mediul societății franceze și care a influențat benefic întregul mediu informațional european, dar și la amplificarea concepțiilor privind știința administrației.

**Doctrina administrativă americană.** Cel de-al treilea grup de precursori ai științei administrației este reprezentat de doctrina administrativă americană. Un

<sup>15</sup> Charles-Jean Baptiste Bonnin, *Legacy*. În: [https://en.wikipedia.org/wiki/CharlesJean\\_Baptiste\\_Bonnin](https://en.wikipedia.org/wiki/CharlesJean_Baptiste_Bonnin)



aport semnificativ, în acest sens, îl are **Thomas Woodrow Wilson** (1856-1924), specialist în științe politice cu o bogată carieră academică în învățământul superior american, guvernator al statului New Jersey și cel de-al 28-lea președinte al Statelor Unite ale Americii, din 1913 până în 1921. În lucrările sale „*Studiu asupra administrației*”, „*Guvernul Congresului*”, „*Statul*”, „*Guvernul constituțional al Statelor Unite ale Americii*” și altele, Wilson tratează diferite probleme din sfera guvernării și administrației publice, în special promovează ideea că administrația publică este distinctă de puterea politică.<sup>16</sup>

Dezvoltarea științei administrației publice americane s-a produs prin deschiderea unei rețele de școli de administrație publică în cadrul sistemului de învățământ universitar. Aceasta a contribuit la pregătirea personalului specializat pentru administrația publică, la efectuarea investigațiilor științifice în domeniul administrației publice și la îmbunătățirea activității administrative practice. Obiectul studiului administrativ este tocmai acela de a descoperi, mai întâi, acțiunile pe care le poate îndeplini cu succes statul, iar, în al doilea rând, cum poate el acționa ca să aibă maximum de eficiență și costuri minime, fie financiare fie de energie. La ambele puncte e nevoie să facem multă lumină și doar studiul atent ne poate lămuri. Școala americană de instruire și cercetare în domeniul administrației publice a avut un rol deosebit în conturarea științei administrației ca știință de sine stătătoare.

Sub influența curenților precursori și, în temei, a științelor camerale, a doctrinei franceze și a celei americane, ulterior cercetătorii au formulat diferite concepții privind știința administrației, considerate drept contribuție la studiul acestei științe. În conformitate cu aceste concepții, știința administrației este concepută ca o știință *a principiilor raționale ale administrației*, ca o știință *politică*, ca o știință *politică și economică*, ca o știință *tehnică*, ca o știință *a organizării administrației*, ca o știință *a eficienței administrative*. Această multitudine de opinii se explică prin complexitatea activității administrative. Numai luate în ansamblu ele pot explica activitatea administrativă, constituind conținutul actual al științei administrației.

<sup>16</sup> Tatiana Șaptefrăți, Abordări teoretice ale organizării sectorului public. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2016, nr. 2.



### 1.4.3. Dezvoltarea științei administrației în spațiul românesc

Ca expresie de abordare, știința administrației poartă un caracter universal, aceasta reieșind din caracterul universal al administrației publice ca fenomen social. Unele dintre concepțiile privind guvernarea și administrația publică, elaborate și promovate în țările europene (și nu numai), au fost preluate, adaptate la mediul autohton și dezvoltate de unii reprezentanți ai dreptului administrativ și ai științei administrației din spațiul românesc.

Astfel, calificarea științei administrației drept o știință a principiilor raționale ale administrației, formulată pentru prima dată, după cum s-a menționat deja, de către doctrinarii francezi, a fost preluată la intersecția secolelor XIX-XX și în perioada interbelică de către reprezentanții științei românești. Unul dintre ei a fost **Constantin Dissescu** (1854-1932), profesor de drept administrativ și constituțional la universitățile din Iași și București, cu studii doctorale în drept realizate la Paris, personalitate care a deținut funcția de ministru al Justiției și ministru al Cultelor și instrucțiunii publice din România, promotor al Constituției din 1923.

În viziunea lui Dissescu, știința administrației trebuie tratată separat de dreptul administrativ. El pledează pentru caracterul pluridisciplinar al științei administrației. În accepțiunea sa, știința administrației cercetează administrația într-o manieră complexă, în dinamica ei multilaterală, având ca scop stabilirea unor reguli, a unor principii raționale, potrivit cărora ar urma să se desfășoare procesul de administrare și de gestionare a afacerilor publice.

Într-o altă abordare, știința administrației este considerată drept o știință politică. Avându-și originea încă în concepțiile lui Stein, această abordare a fost preluată și concretizată pentru mediul românesc de profesorul **Paul Negulescu** (1874-1946), cu studii la Sorbona, membru de onoare al Academiei Române, care a activat în sistemul universitar din București și a promovat această știință în sistemul de învățământ în perioada interbelică. Deși era specialist în dreptul administrativ, Paul Negulescu considera că știința administrației nu are un caracter pur juridic, dar urmărește o analiză mai amplă a administrației din punctul de vedere al resurselor, mijloacelor și rezultatelor obținute, formulând niște reguli, care fiind aplicate în practică sporesc eficiența administrației, pe când dreptul administrativ studiază normele care reglementează raporturile dintre administrație și administrați.

Profesorul Paul Negulescu a înființat, în anul 1925, Institutul de Științe Administrative din România cu sediul la București. În cadrul acestui Institut a fost elaborată doctrina românească unitară a științei administrației, se organizau conferințe științifice anuale pe diferite probleme de profil administrativ, au fost stabilite relații cu instituții similare din străinătate. Institutul de Științe Administrative dispunea de cea mai mare bibliotecă de specialitate din România, având și o publicație trimestrială intitulată „*Revista de drept public*”, care s-a editat în perioada anilor 1926-1943. În această revistă se publicau studii analitice elaborate de autori români, precum și de specialiști recunoscuți în domeniul științei administrației din alte țări.

Pentru spațiul românesc importante și relevante sunt și concepțiile științifice ale profesorului **Traian Herseni** (1907-1980). Fiind reprezentant al școlii sociologice din București, dar beneficiind și de o pregătire juridică temeinică, el a efectuat mai multe studii interdisciplinare în care promovează ideea că valoarea administrației nu trebuie apreciată doar după documentele emise, ci după realizările obținute. În concepția lui Herseni, îmbunătățirea activității administrației trebuie precedată de cercetări științifice, rezultatele cărora urmează să fie implementate în practica administrativă. Întrucât viața socială este complexă și variată care permanent evoluează, se cere o abordare interdisciplinară a fenomenului administrativ. Analiza amplă și aprofundată a fenomenului administrativ efectuată de Herseni constituie o cercetare valoroasă atât în domeniul științei administrației propriu-zise, cât și în domeniul sociologiei administrației, îndeosebi în mediul rural, de care dânsul a fost preocupat în mod special.<sup>17</sup>

Știința administrației publice în spațiul românesc a cunoscut și perioade de declin. Aceasta s-a manifestat îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, când sub influența sistemului sovietic de administrație s-au produs schimbări serioase atât în abordările teoretico-conceptuale privind administrația publică, cât și în practica administrativă românească. Implementarea sistemului totalitar de guvernare era însoțit de ignorarea principiilor științei administrației și de înlocuire a lor cu dogmele caracteristice unei guvernări totalitare. În anul 1948, în condițiile regimului comunist instaurat, Institutul de Științe Administrative din România a fost desființat. Aceasta a diminuat cu mult suportul științific al administrației publice și a afectat substanțial activitatea practică din administrația publică.

<sup>17</sup> Aurel Simboteanu, *Teoria Administrației Publice*, Chișinău, 2009.

După 1989, în România, iar după 1991 și în Republica Moldova, știința administrației revine în sistemul de învățământ superior și de cercetare. Aceasta se produce în contextul inițierii procesului de democratizare a societății, care și-a găsit expresie în orientarea spre valorile general umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea pluralismului politic și era în deplină corespundere cu tendințele din țările occidentale de reevaluare a trecutului științei administrației în promovarea progresului social și economic.

Vom evidenția aportul savanților români contemporani **Mihai Oroveanu, Ioan Vida, Ioan Alexandru** în investigarea proceselor actuale din sistemul administrativ românesc în contextul democratizării societății. Examinarea problemelor vizând structura, sarcinile, evoluția administrației, reorganizarea ei în noul context al mediului politic și social-economic, identificarea naturii puterii executive în lumina principiului separației puterilor în stat și raporturilor acestea cu administrația publică, studierea rolului administrației publice în statul de drept reprezintă un aport considerabil al autorilor menționați în reconceptualizarea misiunii administrației publice la etapa actuală.

Astfel, Mihai Oroveanu în lucrarea fundamentală „*Tratat de știința administrației*”<sup>18</sup> dezvăluie toate aspectele administrației, începând de la definirea noțiunii de administrație, analiza mediului în care activează administrația, identificarea principiilor științei administrației, caracteristica structurii și tipologiilor administrației și terminând cu evaluarea activității resurselor administrației și descrierea menirii documentării administrative.

Vom menționa și lucrarea lui Ioan Alexandru „*Administrația publică*”,<sup>19</sup> care a apărut în mai multe ediții și în care sunt descrise, analizate și apreciate teoriile clasice privind administrația publică, se elucidează aspectele generale privind instrumentele de investigare și tipurile de analiză a fenomenului administrativ, importanța interdisciplinarității în cercetarea administrației publice la etapa actuală.

Merită apreciată și lucrarea lui Ioan Vida „*Puterea executivă și administrația publică*”<sup>20</sup>, în care autorul îmbină reușit abordarea problemelor teoretice ale administrației, cum ar fi formele de organizare ale administrației, esența puterii executive și raporturile ei cu administrația publică, cu analiza unor aspecte practice ale activității administrative.

<sup>18</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București: Cerma, 1996.

<sup>19</sup> Ioan Alexandru, *Administrația publică*, Ediția a IV-a, București, 2007.

<sup>20</sup> Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994.

Știința administrației în aspect universal, dar și în spațiul românesc a avut, după cum putem observa, o cale lungă de constituire și afirmare. Viziunile asupra administrației și actului de guvernare au evoluat pe parcursul istoriei fiind influențate de condițiile concrete ale mediului politic, economic, social, în care au activat instituțiile administrative ale statelor. Din aceste considerente, știința administrației în Republica Moldova a căpătat condiții favorabile de manifestare și dezvoltare în baza paradigmelor moderne doar în condițiile statului independent.

În ultimii treizeci de ani putem vorbi de o evoluție ascendentă a științei administrației. Printre măsurile care au contribuit la acest proces este și deschiderea în 1993 a Academiei de Administrare Publică.<sup>21</sup> Anume în cadrul acestei instituții de învățământ superior, în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, s-a inițiat, alături de instruirea personalului din serviciul public, cercetarea științifică în domeniul administrației publice. Aceasta s-a făcut pe calea preluării și adaptării principiilor universale ale științei administrației la condițiile sistemului politic și administrativ din Republica Moldova.

Printre elaborările științifice autohtone vom evidenția, în primul rând, cele ale profesorului **Mihail Platon** (1932-2011), în care regăsim studii de conceptualizare a proceselor administrative în condițiile dezvoltării democratice a societății, lucrări cu referire la activitatea cadrelor din administrația publică, privind procesul de reformare a administrației publice autohtone, unele studii comparate vizând sistemele de administrație publică, precum și studii complexe de menire didactică folosite în sistemul de învățământ superior din Republica Moldova.<sup>22</sup>

De studierea aspectelor teoretice, metodologice și aplicative ale științei administrației sunt preocupați și alți cercetători autohtoni: Sergiu Cornea, Victor Popa, Maria Orlov, Tatiana Șaptefrați, Angela Popovici, Ion Dulschi, Igor Bucataru, Gheorghe Guțu, Victor Saca, Constantin Solomon, Violeta Tincu, Oleg Solomon, Ștefan Belecciu ș.a.

Un rol deosebit în promovarea științei administrației autohtone revine revistei metodico-științifice trimestriale „*Administrarea Publică*”. În prim-plan se evidențiază studiile privind teoria și practica administrației publice, rubrică

<sup>21</sup> Aurel Sîmboteanu, Ion Dulschi, Aurelia Țepordei ș.a., *Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*, Chișinău, 2018.

<sup>22</sup> Mihail Platon, *Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției*, Chisinau, 2017.

de fond a revistei, care are o pondere sporită și un merit aparte în promovarea științei administrației, dar și rubricile privind analiza politologică, juridică, socio-logică, economico-managerială a administrației publice, care asigură o abordare complexă și interdisciplinară a activității administrative.<sup>23</sup>

Constituirea și recunoașterea autonomiei științei administrației s-a produs, după cum vedem, într-o perioadă destul de îndelungată. Pe parcurs au fost elaborate și implementate mai multe concepții privind guvernarea și administrația publică. La etapa actuală, autonomia acestei științe este unanim recunoscută și ca argument servește rețeaua de instituții de învățământ și cercetare în domeniul administrației publice, care practic funcționează în majoritatea țărilor.

De rând cu aceasta, vom menționa că la nivel european funcționează Institutul European de Administrare Publică de la Maastricht (Olanda)<sup>24</sup>, în cadrul căruia se studiază practica țărilor europene privind activitatea administrativă, se efectuează cercetări științifice și se instruiește personalul din administrația publică. La nivel internațional activează Institutul Internațional de Științe Administrative cu reședința la Bruxelles (Belgia), care este preocupat de analiza practicii internaționale privind administrația publică, este organizatorul congreselor internaționale de științe administrative.

Prin urmare, la ziua de azi se poate vorbi despre existența unui sistem național, european și internațional de cercetare și studii administrative. Principalele domenii de preocupare ale științei administrației la etapa actuală se referă la reevaluarea rolului statului în procesul de guvernare democratică, activitatea administrației publice și procesele integraționiste europene, descentralizarea administrativă și creșterea rolului autonomiei locale, democratizarea procesului decizional în administrația publică, colaborarea dintre administrația publică și societatea civilă, problemele privind eficientizarea activității administrative.

#### ***1.4.4. Caracterul interdisciplinar al științei administrației***

Știința administrației își are particularitățile sale, una dintre care, după cum deducem din cele expuse, constă în faptul că ea poartă preponderent un caracter interdisciplinar. Prin aceasta, știința administrației asigură interferența mai multor abordări în explicarea fenomenului administrativ.

<sup>23</sup> Aurel Sîmboteanu, Ion Dulschi, Aurelia Țepordei ș.a., *Op. cit.*

<sup>24</sup> Robert Polet, *Privire asupra istoriei și dezvoltării Institutului European de Administrație Publică. În Culegerea: Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană*, Chișinău, 2004.

Astfel, administrația nu poate exista în afara sistemului politic, iar aceasta presupune analiza mediului politic în care funcționează administrația, activitate realizată de știința administrației prin instrumente politologice. Fiind chemată să satisfacă interesele celor administrați prin organizarea și prestarea serviciilor către populație, administrația publică studiază și analizează aceste interese în contextul programelor și strategiilor guvernamentale.

De asemenea, administrația nu poate exista în afara normelor de drept, și în acest sens știința administrației analizează mediul juridic în care activează administrația, dar nu se reduce numai la aceasta. În același rând, administrația activează într-un mediu social și economic concret, cere-i influențează structura și funcțiile. Fără cunoașterea caracteristicilor acestui mediu social-economic administrația n-ar putea să-și îndeplinească misiunile sale.

Prin urmare, știința administrației îmbină în sine analiza politologică, juridică, sociologică, economică, psihologică a administrației, exercitând o funcție integratoare între acestea și alte științe, asigurând o abordare complexă, interdisciplinară a fenomenului administrativ, folosind în acest scop un ansamblu de metode de cercetare:

- *metoda structural-organizatorică* permite efectuarea analizei administrației ca structură și instituție. Esența acestei metode constă în studierea elementelor constitutive ale administrației în scopul perfecționării lor și, respectiv, optimizării parametrilor de structură și organizare a sistemului de administrație publică;

- *metoda funcțională* presupune analiza funcțiilor și atribuțiilor organelor administrației publice, corespunderea lor structurii și misiunilor acestor organe, într-o strânsă conexiune cu solicitările sociale care permanent înaintează noi exigențe față de activitatea administrativă;

- *metoda istorico-evolutivă* prevede analiza proceselor și instituțiilor administrative în aspect evolutiv, de transformare și dezvoltare a lor sub influența diferitor factori care, în dependență de mediul economic, social, juridic și politic în care funcționează administrația publică, determină structura și misiunile acesteia;

- *metoda comparativă* se utilizează în cazurile în care sunt necesare analize comparative ale diferitor sisteme de administrație, fie din diferite țări, din diferite regiuni ale uneia și aceleiași țări, și are menirea să identifice laturile comune, precum și particularitățile caracteristice pentru subiecții administrativi analizați în scopul optimizării activității desfășurate;

- *metoda sistemică* asigură analiza în complex a administrației publice ca structură și a proceselor administrative, ca activitate, prin examinarea

administrației în ansamblu, ca un sistem integru de funcționare în baza principiilor interdisciplinarității.

Pot fi și trebuie utilizate și alte metode de cercetare a administrației publice, caracteristice științelor sociale, care contribuie la o mai bună concepere a proceselor administrative. De regulă, metodele de cercetare se folosesc în unitatea și ansamblul lor, aducând, astfel, rezultate mai bune și constituind suportul metodologic al cercetării științifice a administrației publice ca structură, instituție și activitate.

## 1.5. Locul și rolul administrației publice în sistemul social-global

Știința administrației studiază fenomenul administrativ utilizând un ansamblu de noțiuni și concepte. Printre acestea sunt noțiunile și conceptele fundamentale în această materie, cum ar fi: *societate, sistem social, stat, putere executivă, administrație publică, instituție administrativă*, noțiuni și concepte care își au originea, după cum a fost menționat deja, în adâncurile istoriei.

*Societatea* nu este altceva decât un mod organizat de existență a vieții oamenilor. Ea presupune existența comunitară a unor indivizi. Sociologia, știința despre societate, arată formele existenței comunitare, cum ar fi: familie, proprietatea, ierarhia, teritoriu comun, interese comune, întrajutorare, altruism, precum și forme de exercitare a administrației în comunitatea umană.

Nucleul unei societăți este ordinea normativă comportamentală prin care viața unei populații este organizată în mod colectiv. Aceasta necesită existența unor valori și norme care constituie regulile de conviețuire comunitară. Se cunosc valori și norme *morale* și valori și norme *de drept* ori *juridice*. Printre normele morale vom menționa binele, omenia, iubirea, dreptatea, cinstea, demnitatea, curajul, cumpătarea, solidaritatea, fidelitatea, respectul, toleranța, altruismul. Ansamblul acestor valori constituie etica socială, sau cultura civică, care se formează la membrii societății treptat, odată cu înaintarea în vârstă parcurgând etapele de imprimare (până la 7 ani), modelare (până la 13 ani), socializare (până la 21 ani) și de maturitate civică (după 21 ani).

Normele juridice, la rândul lor, sunt necesare din cauza că, dincolo de consens social și de întrepătrundere a intereselor membrilor societății în baza normelor morale, mai există nevoia unui mecanism de constrângere, adică de interpretare unitară și autoritară a obligațiunilor normative instituționalizate pentru a asigura buna funcționare a ordinii sociale.



Înainte de examinarea noțiunii de sistem social să identificăm, pentru început, noțiunea de sistem, în general. Noțiunile *sistem*, *investigații sistematice*, *abordare sistemică* sunt cunoscute încă la filosofi și naturaliști antici care au încercat să stabilească legitățile constituirii cunoștințelor sistematice. Ceea ce a permis descoperirea unor legități, inclusiv în domeniul dezvoltării sociale, de către reprezentanții gândirii filosofice și politice ulterioare.

Reprezentanții teoriei generale a sistemelor L.Bertalanffy și A.Bogdanov identifică existența unei multitudini de sisteme care se regăsesc în diferite domenii ale activității umane. Noțiunea de *sistem* într-o abordare contemporană cunoaște mai multe denumiri. În literatura de specialitate există cele mai diverse abordări ale noțiunii și esenței proprietăților sistemului. Astfel, *Dicționarul filozofic* spune că sistemul este „o mulțime ce se află în relații și legături între ele, care formează o anumită integritate, unitate...”. Unii cercetători determină sistemul ca pe „o totalitate de elemente sau părți componente, care se află în stare de interdependență și sunt legate reciproc”. Într-o formă generalizată, putem afirma că *sistemul reprezintă o totalitate de elemente care, luate împreună, formează un tot unitar*.

Raportată la componenta socială, această totalitate de elemente este reprezentată de sistemul economic, politic, spiritual, fiecare dintre ele avându-și funcțiile sale. Aceste sisteme formează în totalitatea lor sistemul social-global, adică sistemul care integrează toate părțile constitutive ale societății prin modele și mecanisme concrete de interacțiune și funcționare.

Administrația publică este parte componentă a sistemului social-global prin filiera sistemului politic, care constă din ansamblul structurilor, mecanismelor și instituțiilor cu funcții și activitate *executivă*. Deasupra instituțiilor administrației publice sunt plasate instituțiile politice (autoritatea legislativă, guvernamentală, a șefului statului). În așa fel, administrația publică apare ca o structură *intermediară* între autoritățile politice și societatea civilă, în calitate de beneficiari ai activității desfășurate de administrația publică.

### **Instituții politice**

(Decizii politice)

### **Administrația publică**

(Executarea deciziilor politice)

### **Societatea civilă**

(Beneficiari de servicii)



Astfel, administrația publică asigură, sub autoritatea puterii politice, executarea deciziilor politice având ca scop satisfacerea nevoilor membrilor societății, adică ale beneficiarilor. Prin urmare, administrația publică deține locul intermediar de *executor* în sistemul social-global.

În acest sens, important este de a identifica raportul dintre administrația publică și stat. Se întâlnesc foarte multe definiții date noțiunii de stat. Într-o formulă sau alta, toate conțin ideea că *statul este forma instituționalizată de organizare politică a unei colectivități umane, constituite istoric și localizate geografic pe un anumit teritoriu, în care un grup de indivizi deținând puterea ca expresie a voinței suveranității poporului i-o impune acestuia ca voință general-obligatorie*.

Altfel spus, statul apare ca o colectivitate umană istoricește constituită și organizată pe un anumit teritoriu, care se structurează politic în grupul de guvernanți și restul populației. Din definițiile de mai sus putem deduce cu ușurință elementele constitutive ale statului, și anume: teritoriul, populația, puterea politică suverană.

*Teritoriul* reprezintă dimensiunea materială a statului și forma geografică a vieții sociale, adică constituie dimensiunea spațială a statului. Teritoriul este acel element care permite situarea statului în spațiu și delimitarea lui de alte state. În acest sens, teritoriul constituie una dintre premisele naturale ale existenței statului. Teritoriul permite situarea statului în spațiu și delimitarea lui de alte state, constituie baza pe care se realizează integrarea transformatoare într-o unitate coerentă a populației, este simbolul și factorul de protecție a ideii naționale. Teritoriul determină, sub aspect fizic și în anumite limite, întinderea și prerogativele puterii publice, suveranitatea și independența acesteia.

*Populația* constituie dimensiunea demografică, psihologică și spirituală a statului, o formă superioară de comunitate umană, produsul unui îndelungat proces istoric, având la bază comunitatea etnică, de limbă, de cultură, de religie. Populația este comunitatea indivizilor care se află pe un teritoriu strict determinat al statului și asupra căreia se exercită puterea de stat. Un teritoriu fără populație nu poate constitui un stat. Din populația țării fac parte cetățenii săi, cetățenii străini și apatrizii. Dintre aceste trei categorii de persoane numai cetățenii se bucură de deplinătatea drepturilor și posedă deplinătatea obligațiilor stabilite de stat.

*Puterea politică suverană* ori autoritatea politică exclusivă este o formă superioară de organizare socială și de funcționare a organismului social. Aceasta înseamnă că în interiorul frontierelor sale statul exercită o putere exclusivă, deține dreptul de a comanda, controla și sancționa în mod suveran. Statul suveran este dator să exercite pe teritoriul său și față de întreaga sa populație prerogativele sale de putere suverană, pentru a menține ordinea socială, a apăra comunitatea față de agresiuni. O autoritate publică este suverană atunci când nu este supusă niciunei alte autorități, nici în cadrul intern al statului, nici pe plan extern. Este esențial ca puterea să fie legitimă și să se exercite în cadrul legislației constituționale adoptate în mod democratic. Lipsa de legitimitate se exprimă prin pierderea de către Guvern a suportului popular sau prin retragerea sprijinului partidelor parlamentare.

Vorbind despre interferența dintre stat și administrația publică, vom menționa că odată cu edificarea statului se edifică și administrația publică, drept expresie a autorității politice exclusive a statului. Administrația publică, în același timp, nu poate fi confundată cu statul însuși. Misiunile administrației în cadrul sistemului politic respectiv niciodată nu sunt primare, ele sunt secundare în raport cu puterea politică și constau în îndeplinirea sarcinilor pe care organele fundamentale ale statului i le încredințează.

Administrația publică ca parte componentă a sistemului politic activează în mediul generat de instituțiile politice, relațiile politice și cultura politică existente în societate. Aceste elemente ale sistemului politic sunt într-o legătură indisolubilă. De la faptul cum ele interacționează, sistemul politic capătă anumite caracteristici. O caracteristică a sistemului politic este *regimul politic*, care reprezintă un mod concret de organizare și funcționare a acestuia, exprimând raportul dintre organele de conducere din societate și cetățeni. O altă caracteristică este *puterea politică*, care reprezintă capacitatea unor grupuri de oameni de a-și impune voința în organizarea și conducerea de ansamblu a societății în conformitate cu prevederile legale.

Deci, sistemul politic are un rol de conducere a societății și în această calitate slujește interesele generale ale societății și cele individuale. Una dintre instituțiile principale ale sistemului politic este *statul*, care în cadrul acestui sistem își are funcțiile sale concrete: legislativă, executivă și judecătorească. Administrația publică participă prin instituțiile sale la exercitarea puterii

executive a statului. Altfel spus, acțiunile administrației publice sunt secundare, primatul aparținând puterii politice care îi determină sarcinile, îi asigură resursele, îi creează cadrul normativ. Administrația publică participă la exercitarea puterii de stat folosind următoarele modalități:

- *executarea în direct a deciziilor politice* prin acțiuni care duc la îndeplinirea activităților conținute în deciziile politice;

- *organizarea executării deciziilor politice* de către instituțiile administrative subordonate, agenții economici cu diferite tipuri de proprietate, precum și de către populație.

Deci, administrația publică, în realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale întregii societăți organizate în stat, este strâns legată de puterea de stat. În dependență de regimul politic existent în societate se formează și activează o anumită putere politică, exercitată prin instituțiile statului, inclusiv de către autoritățile administrației publice.

## II. RETROSPECTIVE ISTORICE ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE AUTOHTONE

### 2.1. Organizarea socială și administrativă la geto-daci și semnificația continuității daco-romane din perspectivă administrativă

#### 2.1.1. *Constituirea primelor formațiuni statale timpurii la geto-daci*

După cum s-a menționat, la originea apariției administrației stau fenomene și procese de ordin economic, social, politic, care conduc în mod obiectiv la formarea statului și, respectiv, la apariția administrației. Administrația, ca și statul, nu are un caracter static. Pentru administrație este propriu caracterul evolutiv, care își găsește exprimare într-o dezvoltare și schimbare permanentă. Asupra evoluției administrației au influențat aceiași factori: economici, sociali, politici, care au stat și la originea apariției administrației. Odată cu dezvoltarea economică, societatea umană este supusă unor ascensiuni în organizarea socială care, desigur, și-a găsit reflectare și în organizarea politică a comunităților umane, aflate, de asemenea, în evoluție.

Cercetarea științifică a evoluției administrației nu este un scop în sine, dar o predispoziție pentru a concepe mai bine procesele actuale din administrația publică. Știința modernă nu a găsit o metodă de cercetare mai eficientă decât cea istorico-analitică. În acest sens, Aristotel spunea: „*Un lucru se poate de studiat mai bine când îl cercetăm în devenirea lui continuă de la început*”.<sup>25</sup> Spre a ne da bine seama de o instituție ajunsă la maturitate, nu este suficient s-o considerăm numai în această din urmă formă a sa, ci trebuie să căutăm a stabili și diferite faze evolutive prin care a trecut până s-a încheiat în felul în care se prezintă astăzi. De acest lucru ne convingem urmărind apariția și evoluția organizării sociale și administrative a strămoșilor noștri.

Din cele mai vechi timpuri, în spațiul geografic carpato-danubian-pontic au locuit neamurile tracice, despre care Herodot spunea că sunt cele mai numeroase,

---

<sup>25</sup> Aristotel, *Statul Atenian*, Iași: Agora, 1992, p. 7.

după indieni. Tracii s-au format pe substratul și pe bogata moștenire lăsată de triburile epocii neolitice, precum și sub influența unor pătrunderi etno-culturale răsăritene și din Europa Centrală și de Est. În cadrul numerosului neam tracic<sup>26</sup> se individualizează geto-dacii, o ramură nordică a tracilor.

Ei locuiau între Munții Haemus (Balcani) la sud, Carpați la nord, Tyras (Nistru) la răsărit și Câmpia Pannoniei la vest. În urma unui îndelungat proces istoric, geto-dacii evoluează în organizarea socială de la existența unor triburi separate, ce se bazau pe gospodăria naturală, la dezvoltarea relațiilor de schimb, care a înviorat evoluția social-economică a lor, dând, în cele din urmă, naștere apariției surplusurilor de produse și diferențierii de avere, care are ca rezultat apariția aristocrației tribale ce își asumă dreptul de a se afla pe poziții social-economice privilegiate. Aceștia erau conducătorii militari. În așa fel, apare *democrația militară* ca formă de organizare socială, care face legătura dintre democrația gentilică și societatea divizată în clase.

Din a doua jumătate a secolului al VII-lea și până în secolul al V-lea î.Chr. pe litoralul de vest al Mării Negre au fost întemeiate orașele-colonii grecești Histria, Gallatis, Olbia, Tomis, Tyras și altele, care au exercitat o influență benefică asupra societății geto-dace, accelerându-i dezvoltarea prin întreținerea relațiilor comerciale. Din secolul al IV-lea geto-dacii aveau în circulație monedă proprie. Intensele legături economice și comerciale cu orașele grecești au contribuit benefic la dezvoltarea de mai departe a geto-dacilor.

Diferențierea socială a condiționat schimbări în organizarea politică a geto-dacilor. Începând cu secolul al IV-lea î.Chr., ei se unesc în mari uniuni tribale, unele dintre care evoluează în organizații statale timpurii. Unul dintre primii lor conducători militari a fost Dromichaite, care stăpânea teritoriul Moldovei, partea de nord-est a Munteniei și nordul Dobrogei.<sup>27</sup> Se consideră că Dromichaite ar fi avut reședința în cetatea Helis din sudul Moldovei.

Formațiunile statale timpurii întruneau prin natura lor și o formă organizatorico-administrativă adecvată democrației militare. Puterea supremă în orice formațiune de acest fel aparținea „adunării poporului”, constituită din bărbații capabili să poarte arme. Ea hotăra cele mai importante chestiuni din viața formațiunii statale, cum ar fi începerea unui război sau încheierea păcii, alegerea conducătorului, competențele

<sup>26</sup> După calculele efectuate de unii autori, numărul lor era mai mare de o sută (moșii, burii, carpii, costobocii, odrisii, tribalii, clobizii, terizii ș.a.).

<sup>27</sup> Igor Ojog, Igor Șarov, *Istoria românilor*, Chișinău, 1997, p. 21.

căruia nu depășeau competențele adunării, pedeapsa membrilor comunității sau scutirea de pedeapsă. Odată cu consolidarea formațiunilor statale se observă o tendință de diminuare a rolului „adunării poporului” și de creștere a rolului conducătorilor militari, care purtau numele de bazileu sau rex.

*Statul dac sub conducerea lui Burebista și Decebal.* În secolul I î.Chr. societatea geto-dacă ajunge la un nivel înalt de dezvoltare economică, datorită dezvoltării agriculturii, meșteșugăritului și negoțului. Progresele în domeniul producției de mărfuri au condiționat însemnate schimbări în plan social și politic.

Democrația militară și formațiunile statale timpurii cedează locul noii organizări la nivel statal. Aceasta s-a făcut pe calea unificării triburilor geto-dacilor într-un singur stat. Procesul de unificare a fost condiționat de premise economico-sociale, fizico-geografice, etno-lingvistice, precum și de evenimente politico-militare interne și externe. Un factor important în consolidarea societății geto-dace și în efectuarea procesului de unificare și formare a statului dac îl constituie personalitatea lui Burebista, care în jurul anului 82 î.Chr. devine rege al acestui stat.

În prima perioadă a cărmuirii sale, Burebista, cu sprijinul și ajutorul preotului Deceneu și în scopul menținerii ordinii în imensul său regat, a introdus unele obiceiuri noi, care se considerau niște reguli, numite *Belegines*. Ele reglementau organizarea cărmuirii statului dac. Conform acestor reguli, conducerea statului era concentrată în mâinile regelui. Pentru a consolida puterea, o atenție importantă se acorda armatei, care se considera principala instituție statală, fiind scoasă de sub controlul conducătorilor de triburi și subordonată direct regelui.

Totodată, a fost creat un aparat de stat militaro-administrativ, cu ajutorul căruia se exercita autoritatea regelui asupra supușilor săi. El avea o ierarhie bine structurată, începând de la Curtea regală și până la comandanții cetăților, numiți de rege. Tot din acest aparat făceau parte și funcționarii care supravegheau muncile agricole și colectarea dijmelor.

Triburilor geto-dace care constituiau statul dac le-a fost impusă și o organizare religioasă unică, fiind introdusă o ierarhie strictă a slujitorilor cultelor în frunte cu pontiful suprem Deceneu. Prin aceasta religia, pe lângă funcțiile sale divine de toate zilele, mai diviniza regele și voința acestuia.

Cele expuse denotă că statul dac era o monarhie cu un pronunțat caracter militar, în cadrul căruia un rol deosebit îl juca preoțimea. În organizarea și funcționarea statului dac predominau tendințele centraliste. Cât privește caracterul statului lui Burebista, istoricii îl consideră stat sclavagist timpuriu, cu toate

că sclavii, puțini la număr, nu erau forța principală de producere a bunurilor materiale, rol pe care continua să-l joace masa producătorilor liberi. Societatea dacă a oamenilor liberi nu era unitară. În secolele I î.Chr. - I d.Chr. ea cunoștea împărțirea în nobili (tarabostes, pileati) și oameni de rând (comati, capelați), care se aflau într-o situație de dependență, de aservire față de nobilime.

Forma de organizare a statului dac i-a permis lui Burebista să ducă o politică activă internă și externă, să consolideze societatea geto-dacă și să se impună, prin acțiunile și faptele sale, atenției Europei de atunci. După moartea lui Burebista (anul 44 î.Chr.), în urma unui complot din partea aristocrației tribale geto-dace, care era nemulțumită de consolidarea puterii centrale, statul dac se divizează în câteva formațiuni. Urmașii lui Burebista de până la Decebal<sup>28</sup> și celelalte căpetenii geto-dace continuă politica regelui de apărare împotriva primejdiei romane. Aceasta face să se manifeste din nou tendințele de reunificare politică a geto-dacilor, proces care se desăvârșește la sfârșitul secolului I d.Chr. și este consolidat de Decebal (87-106).

Înconjurat de dușmani puternici, statul dac din timpul lui Decebal n-a putut obține întinderea pe care o avea pe timpul lui Burebista, ea fiind mai restrânsă din cauză că la nord pe pământurile dacilor pătrunsese triburile germanice, în câmpia Tisei s-au așezat sarmații iazigi, la est între cursul superior al râurilor Nistru și Prut – sarmații roxolani, iar geto-dacii de la sud de Dunăre fusese supuși de romani.

Cu toate acestea, statul dac nu era mai puțin puternic sub Decebal decât sub Burebista. Aceasta s-a produs datorită progreselor economice realizate în acest răstimp și, nu în ultimul rând, datorită perfecționării sistemului de administrație. Decebal reintroduce un sistem centralizat de administrație, formând un aparat militaro-administrativ de stat puternic, alcătuit dintr-o ierarhie de prefecți pe care el îi așează în fruntea cetăților și districtelor, precum și în fruntea agriculturii. Această organizare administrativă îi permite lui Decebal să consolideze societatea geto-dacă, să completeze sistemul de fortificații militare, să reorganizeze și să înzestreze armata, lucruri foarte necesare din cauza creșterii pericolului roman. Decebal sporește, de asemenea, și rolul religiei în viața spirituală a geto-dacilor, în fruntea căreia stătea pontiful suprem Vezina.

<sup>28</sup> Cei mai importanți urmași ai lui Burebista până la Decebal au fost Deceneu, Comosicus, Cotiso, Dapix, Corilus, Durax și apoi Decebal.

Teritoriul Daciei reprezenta o mare valoare strategică în sistemul hotarelor romane, și aceasta va determina organizarea politică și administrativă ulterioară a geto-dacilor. Multiplele conflicte armate dintre daci și romani proveneau din tendințele expansioniste ale Imperiului Roman, cărora Decebal le opunea o rezistență serioasă. Cu toate acestea, în urma războaielor daco-romane din anii 85-89 și a păcii încheiate între Decebal și împăratul Domițian, regele dac devine rege clientelar al statului roman, iar ca rezultat al celor două războaie daco-romane din 101-102 și 105-106 are loc cucerirea Daciei de către Traian și transformarea ei în provincie romană. Aceasta a făcut să se schimbe organizarea politică și administrativă a geto-dacilor.

### ***2.1.2. Organizarea politică și administrativă a Daciei romane***

După cum s-a menționat deja, cu începere din 106 d.Chr. Dacia devine o provincie romană. Din punctul de vedere al organizării teritoriului, în componența Daciei romane intrau regiunea intramontană a Transilvaniei, cea a Banatului și Oltenia. Muntenia și sudul Moldovei au fost anexate după cucerirea romană la Moesia Inferior. Partea centrală și de nord a Moldovei, Maramureșul și Crișana au rămas neocupate și alcătuiau teritoriul dacilor liberi.

În organizarea administrativă a Daciei romane putem distinge mai multe etape. La început ea constituia o singură unitate administrativă. Având o așezare învecinată nemijlocit cu hotarele Imperiului, Dacia făcea parte din categoria provinciilor imperiale, care erau conduse direct de împărat prin guvernatori din ordinul senatorial. Astfel, în fruntea provinciei romane Dacia se afla un trimis al împăratului care purta titlul de *legatus Augusti pro praetore*. El avea atribuții militare, administrative și juridice, pe care le exercita din numele împăratului.

O altă etapă în organizarea administrativă a Daciei romane este condiționată de tulburările și răscoalele dacilor autohtoni și incursiunile sarmaților ce au loc după moartea lui Traian în 117. În scopul unei mai bune organizări administrative și militare, noul împărat Hadrianus împarte Dacia, în anii 118-119, în două unități administrative: Dacia Superior și Dacia Inferior.<sup>29</sup>

Au intervenit schimbări și în ceea ce privește conducerea provinciei. Dacia Superior era condusă de un *legatus Augusti* de rang pretorian, adică numit dintre

---

<sup>29</sup> În componența Daciei Superior intrau Banatul și Transilvania, iar în Dacia Inferior – Oltenia de astăzi.



foștii pretori. El era ajutat de un procurator care avea atribuții financiare, fiscale, asigura plata soldei pentru armată și cheltuielile pentru întreținerea administrației provinciei. Dacia Inferior era condusă de un procurator Augusti prezidial din ordinul cavalerilor. Alături de atribuțiile financiare, administrative și judecătorești el era și comandantul trupelor armate din provincie.

Ultima reorganizare administrativă a Daciei a avut loc în anul 168 și este înfăptuită de Marcus Aurelius. De această dată ea a fost împărțită în trei provincii: Dacia Porolissensis, Dacia Apulensis și Dacia Malvensis. Cea mai importantă era provincia situată în centru, Dacia Apulensis, condusă de un legatus Augusti pro praetore cu sediul la Apulum. Acesta avea superioritate față de procuratorii celorlalte două provincii, în primul rând în aspect militar, fapt care îi permitea să exercite un rol deosebit în consiliul celor trei provincii dacice constituit la Apulum și ulterior mutat la Sarmizegetusa. Ca guvernator al celor trei Dacii el se numea legatus Augusti pro praetore Trium Daciarum. Aceasta confirmă faptul că, deși constituite aparte, cele trei provincii formează o unitate, pusă sub jurisdicția civilă, juridică și militară a legatului consular. Organizarea administrativă respectivă s-a păstrat până la sfârșitul stăpânirii romane.

Organizarea administrativă a teritoriului Daciei s-a efectuat în conformitate cu regulile obișnuite existente în Imperiul Roman. Și aceasta se referă nu doar la organizarea generală a teritoriului provinciei, dar și la unitățile administrative din cadrul teritoriului. Așezările întemeiate în Dacia se împărțeau, după modul lor de organizare și administrare, în orașe, sate și așezări întemeiate în jurul castrelor numite cabane.

Primul oraș întemeiat în Dacia după cucerirea romană a fost Sarmizegetusa. El a fost întemeiat printr-o adevărată colonizare, pe un loc unde nu a existat anterior vreo așezare mai veche. Cu toate că conducerea Daciei s-a înfăptuit o perioadă din Apulum, Sarmizegetusa a fost tot timpul adevărata metropolă politică, religioasă și culturală a provinciei. Aici se convoca Consilium Trium Daciarum, care era alcătuit din reprezentanții orașelor și localităților rurale. Adunarea se convoca în fiecare an și lua în discuție cele mai importante treburi ale provinciei, supravegherea activitatea diferitor funcționari, alegerea preotului provinciei. Sarmizegetusa romană a cunoscut o dezvoltare urbanistică activă, numărul locuitorilor ei fiind evaluat la cincisprezece-douăzeci mii de persoane.

Orașele din Dacia romană erau de două categorii: *municipium* și *colonia*, titluri acordate de împărat. La titlul de *colonia* puteau pretinde așezările în care se afla un număr mai mare de cetățeni romani și care cunoscuseră o dezvoltare mai deosebită.

În aspect administrativ orașele aveau un consiliu de conducere numit *Ordo decurionum*, alcătuit din *decurioni* aleși anual, în frunte cu un magistru. Acesta răspundea de întreaga conducere a orașului. În afară de aceasta, mai erau câteva categorii de magistrați care aveau niște responsabilități speciale, cum ar fi: *edilii*, în sarcina cărora era pusă îngrijirea piețelor, a străzilor și a clădirilor publice, asigurarea ordinii, aprovizionarea publică, și *chestorii*, în sarcina cărora intra administrarea bunurilor și finanțelor publice ale orașului. Magistrații și membrii consiliului de conducere erau aleși numai din rândurile cetățenilor mai înstăriți.

Un rol important în viața orașelor aveau și organizațiile religioase cu preoți de diferite categorii: pontificus, flamices, sacerdotes, augures, care deserveau cultele divinităților romane și cultul împăratului.

O altă unitate teritorială din Dacia romană erau satele, care purtau denumirea de *pagi* și *vici*. *Pagi* erau numite comunele rurale alcătuite pe teritoriul Coloniei Sarmizegetusa. Ele erau conduse de câte un magistru care era în același timp decurion al Sarmizegetusei. *Vici* erau comunele rurale mai mici, organizate tot după modelul roman, în care locuiau atât coloniști, cât și populație autohtonă. O parte a populației autohtone din ținuturile mai îndepărtate de centrele populate trăia în cătune, care nu aveau organizare comunală de tip roman, păstrând formele vechi de organizare în obști. Aceasta ne vorbește despre faptul că organizarea administrativă a Daciei romane îmbina în sine unitatea sistemului administrativ impus provinciilor în epoca imperială cu existența unor particularități privind conducerea și administrația provinciei, precum și organizarea teritoriului ei.

În cadrul sistemului de administrare din Dacia romană un loc aparte îl ocupa organizarea armatei, care era alcătuită din legiuni și trupe auxiliare pe baze permanente și din unele formațiuni temporare. Legiunile erau alcătuite numai din cetățeni romani. O legiune era constituită din zece cohorte, împărțite în centuri. Comandantul legiunii purta denumirea de *legatus legionis Augusti* și era numit de împărat dintre membrii senatorilor. După el urmau tribunii, centuriones, principes, ofițeri și subofițeri de carieră. Trupele auxiliare se recrutau din rândurile locuitorilor provinciei care nu aveau cetățenie romană, însă erau organizate după sistemul roman, fiind conduse de ofițeri și subofițeri romani.

Multiplele interese de ordin economic, politic și militar pe care le avea Imperiul față de Dacia a condiționat aplicarea în provincie a dreptului roman: dreptul civil și dreptul ginților, o dimensiune esențială a administrației publice și un suport juridic important al ei. Dreptul aplicat în Dacia romană avea un caracter

statutar definind concret statutul categoriilor de persoane și identificând drepturile politice și civile (*ius civile*), dreptul de a încheia acte juridice (*ius commercii*), dreptul de a încheia o căsătorie (*ius conubii*), dreptul de înrolare în armată (*ius militare*), dreptul de a alege (*ius suffragii*) ș. a. Romanii admiteau aplicarea în provinciile cucerite, inclusiv în Dacia, și a dreptului local al autohtonilor cu condiția că el nu contravine instituțiilor de drept roman. Astfel, organizarea administrației în Dacia romană a fost influențată de procesul de romanizare a provinciei care, la rândul său, a fost stimulat de sistemul administrativ.

*Organizarea socială a geto-dacilor liberi din spațiul carpato-nistrean.* După cum s-a menționat mai sus, nu tot teritoriul Daciei a fost inclus în provincia romană. În Muntenia și Moldova, stăpânirea romană se limita la o simplă pază militară a drumurilor, dar fără colonizări și administrație civilă. Romanii au renunțat, din cauza dificultăților cu care se confruntau, la planurile de înglobare a Munteniei și sudului Moldovei în sistemul administrativ al Imperiului.

Aici s-a menținut populația getică care trăia în formele vechii sale orânduiri și plătea tribut administrației Moesiei Inferior. Contactele cu reprezentanții civilizației romane au facilitat însușirea și preluarea de către geto-dacii extraprovinciali a unor componente ale modului de viață roman.

O situație aparte aveau în această perioadă și teritoriile carpato-nistrene, Maramureșul și Crișana, care erau locuite de geto-dacii liberi. Sub acest nume este cunoscută acea parte a poporului dac, care n-a ajuns sub stăpânire romană. În bazinul râului Nistru (Tyras) trăiau tirageții, în partea centrală și de nord a Moldovei – costobocii și carpii, la Dunărea de Jos – geții, crobizii, bessii și tribalii, în Crișana și Maramureș – dacii mari. Relațiile dintre dacii liberi și romani au cunoscut atât perioade războinice, cât și pașnice, cele din urmă exprimându-se în relații comerciale intense.

Organizarea socială a dacilor liberi din această perioadă e caracteristică prin existența unor puternice uniuni de triburi aflate la faza democrației militare. Aflarea lor în nemijlocită apropiere și contactele întreținute cu provincia romană au condiționat un anumit grad de romanizare a dacilor liberi, ceea ce a influențat ulterior și organizarea lor socială, politică și administrativă. Procesul de simbioză daco-romană pentru dacii liberi a avut unele particularități care au fost condiționate de vecinătatea cu Imperiul Roman, și nu de încorporarea nemijlocită în cadrul lui.

### ***2.1.3. Organizarea socială și administrativă în spațiul dacic după retragerea romanilor***

În anul 271 d.Chr. romanii, sub presiunea năvălirilor barbare, se retrag din Dacia. Retragera romanilor din Dacia n-a însemnat sfârșitul procesului de romanizare. Acesta a continuat prin influența de la sud, din partea Imperiului Roman, iar ulterior din partea celui romano-bizantin și prin romanizarea dacilor liberi de către populația deja romanizată de pe teritoriul fostei provincii. Ca rezultat, pe teritoriul Daciei a viețuit o populație romanizată, daco-romanii.

Cu toate că teritoriile cucerite de Traian au fost abandonate de Imperiu, romanii au continuat vechea politică de supraveghere a populației din nemijlocita lui apropiere. Aceasta a condiționat în Dacia o circulație continuă de oameni și de bunuri materiale ce contribuie la consolidarea comunităților dacilor liberi, deja influențați de romanitate. Astfel, carpaii, de exemplu, au format în secolul al III-lea o puternică uniune de triburi, care a devenit un factor politico-militar important în relațiile cu romanii.

Asupra organizării sociale și administrative a daco-romanilor din această perioadă au influențat așa procese ca valurile migratoare ale popoarelor nomade.<sup>30</sup> Primele valuri migratoare pe teritoriul Daciei datează din secolele III-IV (goții, hunii, gepizii, avarii), următorul val de migratori s-a abătut în secolele VI-VII (slavii), iar ultimele valuri – în secolele IX-X (maghiarii, pecenegii, cumanii). Un alt proces care a influențat organizarea socială și administrativă a daco-romanilor a fost creștinarea daco-romanilor și răspândirea creștinismului, în rândurile lor, pe parcursul secolelor IV-VI. Aceasta a contribuit la formarea unui mediu cultural și ritualic care a influențat benefic populația daco-romană. Încă un proces foarte important care și-a lăsat amprenta asupra evoluției vieții sociale și organizării administrative la daco-romani îl constituie mutarea centrului economic de la oraș la sat și răspândirea tot mai largă a populației din Dacia

<sup>30</sup> Petre P. Panaitescu distinge trei grupe mari de năvălitori, deosebite ca rasă și neam. Cel dintâi este grupul popoarelor germanice, venite asupra Imperiului Roman din Peninsula Scandinavia și din Germania de azi: goții (vizigoții și ostrogoții), geruzii, vandalii, francii, longobarzii; al doilea era grupul popoarelor mongolice de rasă galbenă venite dinspre munții Ural și Altai: hunii, avarii, bulgarii, mongolii, pecenegii, cumanii, tătarii și turcii; al treilea este grupul popoarelor slave: sârbii, bulgarii, rușii, cehii, polonii. Multe dintre aceste popoare au trecut prin Dacia, care era pentru ele un loc de trecere către Imperiul de Răsărit și spre Constantinopol. (A se vedea: P. Panaitescu, *Istoria românilor*, ediția a VI-a, București, 1990, p. 39-40.)

în mediul rural. Sistemul de ocupații și încadrarea populației în mediul economic corespunzător a condiționat și formele de organizare socială și administrativă practicate de daco-romani.

Astfel, după retragerea romanilor, în spațiul dacic se observă, în pofida tuturor piedicilor cu care se confrunta populația daco-romană, o continuitate a spiritului romanic prin modul de producție practicat, prin organizarea vieții sociale și, respectiv, organizarea administrativă a comunităților de oameni din acest spațiu.

Continuitatea daco-romană își găsește expresie în mai multe sfere ale vieții economice, sociale, culturale, inclusiv în organizarea administrativă. Forma de organizare socială și administrativă la daco-romani este *Obștea sătească*, care își afirmase viabilitatea încă în timpul stăpânirii romane. Obștea sătească era o comunitate teritorială bazată pe proprietatea colectivă asupra pământului și gospodăria parcelară, individuală, a familiilor. Aceasta însemna că comunitatea avea un drept de stăpânire asupra pământului „de-a valma”, adică la grămadă. În același timp, unele părți ale moșiei puteau trece, cu aprobarea Obștii, în stăpânire și folosință personală, Obștea păstrând asupra lor dreptul de supraveghere și control. Stăpânirea comună se menținea asupra pășunilor, apelor și pădurilor.

Normele privind proprietatea în cadrul Obștii sătești au determinat și relațiile de muncă, care prevedeau participarea membrilor ei la repartizarea câmpurilor, stabilirea culturilor ce urmau a fi crescute potrivit asolamentului bienal sau trienal, precum și distribuirea produselor pentru consumul personal al membrilor Obștii și pentru fondul de rezervă. Aceste norme făceau ca toți membrii ei să fie egali în drepturi. Egalitatea în drepturi se manifesta și în relațiile de familie, raportată la stabilirea succesiunii, asumarea obligațiunilor de întreținere reciprocă dintre soți, dintre părinți și copii.

Obștea sătească era omogenă din punct de vedere social și reprezenta o societate democratică bazată pe principii electivă, întrucât își alegea ea însăși organele de conducere și în consecință se autoadministra. Organele administrative ale Obștii sătești erau:

*Adunarea megieșilor*, compusă din membrii stăpânitori „de-a valma” ai pământului Obștii, care avea dreptul să discute, să decidă și să rezolve toate problemele comunității umane respective, legate de asigurarea derulării normale a vieții comunitare;

*Sfatul oamenilor buni și bătrâni*, care era ales dintre megieși și avea sarcina să discute și să rezolve problemele judiciare, având la bază experiența de viață

a membrilor săi și în conformitate cu obiceiul pământului. Acest sfat se putea pronunța pentru diferite pedepse, uneori chiar și pentru excluderea din Obște a membrilor găsiți vinovați;

*Juzii sau cnezii* erau conducători cu atribuții administrative și militare, având obligațiunea să organizeze apărarea teritoriului Obștii satești de agresiunile externe, precum și respectarea ordinii interne din comunitate. Ei aveau și unele sarcini judecătorești mai simple după conținut.

Câteva obști satești așezate în regiuni cu o configurație geografică și economică unitară puteau forma uniuni de obști. În cadrul uniunilor, obștile satești își păstrau organele lor de conducere, dar pentru rezolvarea problemelor comune ale uniunii constituiau, prin desemnarea reprezentanților săi, un Sfat al Uniunii. În așa fel, Obștea satească avea ca bază economică proprietatea comună asupra pământului, iar organizarea socială și administrativă se realiza sub formă de autoadministrare prin organele proprii, formate de înșiși membrii Obștii.

Dezvoltarea economică și evoluția socială a comunităților daco-romane condiționează, cu timpul, adâncirea diferențierilor sociale în cadrul Obștii satești și constituirea unor grupe și pături sociale noi, precum întemeierea, în baza Uniunilor de Obști, a formațiunilor teritoriale mai mari, astfel dând naștere, începând cu secolul al IX-lea, unor formațiuni politice de tip feudal, cum au fost *cnezatele* și *voievodatele*. Acest proces a fost însoțit de constituirea mării proprietăți funciare și de formarea celor două clase principale ale societății feudale: clasa feudalilor, care erau proprietarii de pământ și stăpâni ai satelor și clasa țăranimii dependente care era aservită de feudal. De rând cu aceasta s-au păstrat și unele comunități satești neaservite, care cuprind de-a lungul Evului Mediu țăranimea liberă.

Astfel, în secolele IX-X se intensifică procesul de constituire a aristocrației feudale, ceea ce semnifica începutul perioadei timpurii a feudalismului, proces ce va continua în secolele XI-XII prin consolidarea relațiilor feudale în cadrul unor formațiuni politice locale. În aceste condiții, organele administrative create de comunități pentru a servi interesele obștești se transformă treptat în stăpâni. Astfel se evidențiază, în acest sens, cnezii și voievozii. Apariția cnezilor și voievozilor a accelerat procesul de feudalizare și a condus, în cele din urmă, la cristalizarea clasei feudale, prin unirea cnezatelor în voievodate în frunte cu un voievod. Organizarea socială a voievodatelor, întinderea lor teritorială, bogățiile de care dispuneau mărturisesc despre evoluția treptată a formațiunilor prestatale spre unificare și întemeierea statului unic.

Dezvoltarea economică a voievodatelor, existența problemelor comune interne și externe impunea, în mod obiectiv, necesitatea unificării acestora și instituirii unei formațiuni statale. Asupra acestui proces a influențat și dominația, cu începere din 1241, în ținuturile de la sud și est de Carpați, a tătar-mongolilor, dominație variabilă ca intensitate care va dura până în a doua jumătate a secolului al XIV-lea. Slăbirea treptată a dominației tătare la sfârșitul secolului al XIII-lea a înviorat puțin viața economică din aceste teritorii, a făcut posibilă apariția unor târguri importante, îndeosebi de-a lungul drumului comercial care trecea prin Moldova și unele regiunile transcarpatice cu Marea Neagră: Baia, Târgul Siretului, Suceava, Chilia, Cetatea Albă.

Stăpânirea căpeteniilor locale, a cnezilor și voievozilor pe teritoriul de la est de Carpați capătă în prima jumătate a secolului al XIV-lea toate caracteristicile unei puteri feudale. Voievodatele reprezentau forma de organizare a puterii feudale și devin, odată cu dezvoltarea societății, tot mai întinse și mai puternice, evoluând spre voievodatul unic. Acest proces a fost favorizat atât de factorii interni, exprimați prin dezvoltarea economică, socială, politică, cât și de condițiile externe existente, legate de necesitatea de a lupta cu cotropitorii străini.

## **2.2. Instituirea și evoluția sistemului tradițional de administrație în Moldova istorică**

### ***2.2.1. Premisele și etapele constituirii statului medieval Moldova***

Evoluția vieții economice și organizării sociale a voievodatelor ca formațiuni teritoriale de tip feudal, transformările în modul de producție și în felul conviețuirii socioculturale a comunităților de oameni au creat premisele pentru formarea statului medieval Moldova.

În procesul de întemeiere a statului medieval Moldova deosebim mai multe etape. Spre mijlocul secolului al XIV-lea, Ludovic de Anjou, regele maghiar, începe o acțiune de proporții în scopul înlăturării presiunii tătare. În anii 1352-1353 el extinde zona de dominație maghiară pe teritoriul de la est de Carpați prin constituirea în acest teritoriu a unei *mărci militare* în frunte cu Dragoș, un dregător al regatului, care avea merite în lupta împotriva tătarilor și care a fost acceptat de căpeteniile politice locale. Stăpânirea lui Dragoș cu orașul Baia drept capitală poate fi considerată Moldova mică, care nu era încă un stat pe deplin



organizat, dar mai mult o formațiune cu funcții de apărare, care era dependentă de Regatul Maghiar.

A doua etapă ține de personalitatea și activitatea lui Bogdan, un voievod din Maramureș, care opunea rezistență politicii duse de regii maghiari de a înlocui organizarea voievodatelor cu comitatele, menite să dea mai multă unitate regatului. Fiind înfrânt în acțiunile sale, Bogdan s-a alăturat mișcării din Moldova îndreptate împotriva feudalilor unguri și a fost ales de boierii moldoveni conducătorul forțelor locale de rezistență. Bogdan a reușit să-l îndeparteze din scaun pe Balc, unul dintre fiii lui Dragoș, și să pună în 1359 bazele statului feudal independent Moldova. Regii maghiari nu au mai putut readuce Moldova sub stăpânirea lor. Esența acestei etape de întemeiere a statului constă în organizarea Moldovei într-o domnie, desăvârșind începuturile de organizare statală a Moldovei. Bogdan poate fi considerat adevăratul întemeietor al Moldovei, care se afirmă ca stat de sine stătător cu o orânduire politică independentă.

A treia etapă de întemeiere a statului medieval Moldova cuprinde procesul de unificare teritorială deplină. Statul întemeiat de Bogdan în partea de nord nu încorporează toate teritoriile Moldovei și din punct de vedere administrativ nu-și desăvârșise organizarea statală. Aceasta se întâmplă pe timpul urmașilor lui. Abia Roman Vodă (1391-1394) se intitulează cel dintâi domn de la munte până la mare. Astfel, întinderea micului stat din valea Moldovei cu capitala în orașul Baia, ulterior în orașele Siret și Rădăuți, peste tot teritoriul de la munte până la Nistru și mare s-a făcut treptat, prin reunirea micilor voievodate și cnezate care se aflau pe acest teritoriu. După ce țara s-a extins și spre nord-est, capitala s-a mutat la Suceava, un important centru urban și oraș comercial al Moldovei.

### ***2.2.2. Influența formelor de proprietate și a structurii sociale a populației asupra organizării politice și administrative***

Formarea statului medieval Moldova a constituit o etapă importantă în procesul de edificare a unui sistem de administrație corespunzător perioadei relațiilor feudale dezvoltate. Aceasta s-a petrecut pe fondul unei dezvoltări economice continue, prin extinderea și diversificarea agriculturii, dezvoltării meșteșugurilor, comerțului, care a contribuit, la rândul său, la dezvoltarea urbană și la înviorarea relațiilor de schimb și a circulației monetare.



În a doua jumătate a secolului al XIV-lea și începutul secolului al XV-lea în Moldova se conturase trăsăturile feudale ale vieții sociale, consolidându-se clasa feudalilor, *boierimea*, care stăpânea o parte considerabilă din pământurile țării. În dependență de mărimea domeniilor feudale, boierimea se stratifica convențional în trei categorii: mare, mijlocie, mică. Proprietatea boierească era numită „ocină” sau „baștină”, ceea ce înseamnă că este ereditară și se găsea în stăpânire exclusivă a proprietarului, care putea s-o vândă sau s-o dăruiască.

O altă componentă a structurii sociale a populației o alcătuia *țărănimea* aservită, sau dependentă, numită vecini. Ei posedau un lot de pământ pe domeniul feudal pentru anumite obligații datorate stăpânului sub formă de *dijmă* – predarea feudalului a unei părți din produsele gospodăriei țărănești, ori *slujbă* – participarea gratuită a țăranilor la diferite munci agricole pe domeniul feudal. Țăranii dependenți aveau obligațiuni și față de stat plătind diferite impozite și prestând, în cazuri excepționale, serviciul ostășesc.

Specificul dezvoltării sociale în Moldova i-a imprimat orânduirii feudale, pe lângă caracteristicile feudale clasice, și anumite particularități. Una dintre ele constă în îmbinarea relațiilor de exploatare feudală cu relațiile de proprietate țărănească individuală și de obște, prin existența unor categorii de țărani liberi – *răzeșii* și *moșnenii*, sau *megieșii*. Satele libere continuau să-și păstreze vechea orânduire socială, Obștea sătească, membrii ei lucrând pământul prin devălmășie. Ca și țărănimea dependentă, cea liberă avea obligațiuni fiscale și militare față de instituția domniei.

Odată cu extinderea localităților urbane s-a format și s-a dezvoltat o populație orășenească, reprezentată în primul rând prin *meșteșugari* și *negustori*. Și în rândul orășenimii are loc o diferențiere socială, în dependență de care populația orașelor achita diferite obligații și impozite față de instituția domniei. Orășenimea bogată, prin poziția sa socială, și-a adjudecat treptat funcții administrative de conducere.

Structura socială a populației și formele de proprietate au determinat în mare măsură și forma de organizare politică și administrativă a Moldovei. Constituirea statului ca atare a condus la procesul de creare a aparatului de conducere și administrativ. Procesul de instituționalizare statală a durat circa o jumătate de secol, cu începere din anii 60 ai secolului al XIV-lea și până în primul deceniu al secolului al XV-lea, căpătând dimensiuni conturate în cadrul reformelor administrative realizate de Alexandru cel Bun (1400-1432).

Din punctul de vedere al formei de stat, Moldova medievală a fost o monarhie centralizată, fără a atinge însă stadiul absolutismului feudal clasic din Europa Occidentală. Asupra acestui fapt a influențat politica de imunitate feudală promovată de boierime și aflată în opoziție față de domnitor. În etapa inițială de instituționalizare statală, caracteristică prin fărâmițarea feudală, posibilitățile domniei de a asigura guvernarea țării erau reduse, din cauza că marile domenii feudale se administrau în mod autonom, pornind anume de la imunitatea feudală. Această stare de lucruri mai era condiționată și de lipsa unui aparat de stat centralizat. În aceste condiții, administrația era un atribut al proprietății, adică activitatea administrativă a domniei deriva din drepturile de proprietate pe care aceasta le deținea asupra diferitor categorii de sate.

Prima categorie cuprindea satele aflate în directă stăpânire domnească. Numărul acestor sate a crescut odată cu consolidarea instituției domniei. În aceste sate, domnul se comporta ca și orișicare boier pe domeniul său, exercitând administrarea lor prin intermediul vornicilor locali.

Altă categorie includea satele care alcătuiau domeniile marilor boieri și domeniile mănăstirilor. Acestea erau răspândite pe întreg teritoriul Moldovei. Administrarea acestor comunități era asigurată de proprietarii care aveau privilegii de imunitate feudală. Asupra acestor comunități domnitorul exercita o autoritate mai slabă care reieșea numai din drepturile ce derivau din calitatea sa de suzeran. Odată cu intensificarea procesului de centralizare a statului, care a început să se manifeste tot mai activ din a doua jumătate a secolului al XV-lea, privilegiile de imunitate feudală vor deveni mai restrânse și domnia își va extinde puterea de administrare și asupra acestor comunități și domenii.

Într-o altă categorie de localități intrau satele libere, moșiile micilor boieri, care nu dispuneau de privilegii de imunitate feudală, precum și târgurile considerate proprietate domnească. Situația acestor comunități era mai bună decât a satelor domnești. Domnia exercita asupra acestor comunități o autoritate influentă, ceea ce însemna că domnul era mai mult decât un mare boier al țării. În a doua jumătate a secolului al XV-lea anume sprijinul micii boierimi, al țăranilor liberi și târgoveților a contribuit substanțial la consolidarea autorității domnești.

Prin urmare, structura socială a populației, categoriile de sate și târguri, precum și formele de proprietate existente aveau o influență directă asupra organizării politice și administrative a Moldovei istorice, manifestate printr-un grad diferit de exercitare a puterii instituției domniei asupra comunităților umane respective.

### 2.2.3. Evoluția organizării teritoriului în procesul de instituționalizare statală

Procesul de instituționalizare statală cuprinde și organizarea administrativă a teritoriului țării. Ca unitate administrativ-teritorială primară în Moldova istorică erau *satele*, care, după cum am menționat *supra*, erau de mai multe categorii. O altă unitate administrativă erau *orașele* ori *târgurile*, care se bucurau de o autonomie relativă în organizarea și funcționarea administrației.<sup>31</sup>

Teritoriul Moldovei era împărțit din punct de vedere administrativ în ținuturi, spre deosebire de județe, unități administrative în Tara Românească și districte, unități administrative în Transilvania. Ținuturile erau unități administrativ-teritoriale care urmau imediat după reședința domnească, fiind intermediare între aceasta și unitățile administrativ-teritoriale primare.

Ele își au originea în uniunile de obști grupate compact pe un anumit teritoriu, care, în secolele XIV-XV, au fost transformate treptat de către domnie în unități administrative, în care își plasează reprezentanții săi. Deci putem spune că organizarea administrativ-teritorială a Moldovei istorice se întemeiază pe curteni, adică pe slujitorii curții domnești, care aduceau la îndeplinire poruncile domnești. Transformarea ținuturilor în unități administrativ-teritoriale organizate de puterea centrală este rezultatul creșterii autorității și posibilităților acestei puteri de a asigura administrarea teritoriului întregii țări.

În secolele XVI-XVII în Moldova erau 24 de ținuturi,<sup>32</sup> care administrativ aparțineau *Tării de Sus*, cu centrul la Dorohoi, și *Tării de Jos*, cu centrul la Bârlad,

<sup>31</sup> În a doua jumătate a secolului al XV-lea și începutul secolului al XVI-lea în Moldova erau circa 25 de târguri (orașe). Sub aspect geografic, 17 dintre ele se aflau în spațiul dintre Carpați și Prut: orașele Iași, Roman, Neamț, Piatra lui Crăciun, Suceava, Siret, Baia, Bârlad, Vaslui, Bacău, Tecuci, Adjud, Târgul Frumos, Hârlău, Troțuș, Dorohoi, Țuțora. În spațiul interfluviului Nistru-Prut erau 8 orașe: Cetatea Albă, Chilia, Sărata, Hotin, Lăpușna, Cernăuți, Orheiul Vechi, Șcerbanca. Faptul că în această zonă a Moldovei erau mai puține orașe se explică atât prin includerea mai târzie a acestor teritorii în sfera de influență politică și economică a statului Moldova, cât și prin vecinătatea nemijlocită a tătarilor, ale căror campanii erau însoțite de jaful localnicilor și robirea populației. Nu în zădar târgurile Sărata și Șcerbanca nu s-au mai constituit în orașe mari și ulterior au dispărut. (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 1999, p. 152.)

<sup>32</sup> Primul ținut din Moldova istorică, cel al Romanului, este atestat documentar la 16 septembrie 1408. Ținutul Iași își extindea teritoriul său de la est de Prut până în apropierea Bălțului. Este atestat ca târg în anul 1434. Un important rol în viața politică și administrativă l-au jucat ținuturile: Bacău, Târgul Frumos, Fălciu, Galați, Tigheci, Hârlău, Cernăuți, Hotin, Putna, Soroca, Tecuci, Neamț, Orhei, Lăpușna ș.a. (*Ibidem*, p.158-160).

ulterior Vaslui. În perioada fărâmițării feudale din ținuturi, ca unități administrativ-teritoriale făceau parte satele țăranilor liberi și cele ale micilor boieri, adică localități asupra cărora domnia exercită, prin reprezentanții săi, autoritatea administrativă propriu-zisă. Domeniile feudale nu făceau parte din ținutul pe teritoriul căruia se aflau din punctul de vedere al administrației, adică dregătorii teritoriului respectiv nu aveau dreptul să intervină pe aceste domenii și locuitorii lor se considerau că nu fac parte din ținutul respectiv.

Un statut aparte aveau și satele domnești care apar în documente ca unități separate de ținuturi cu denumirea de *ocoale*. Administrarea lor era efectuată de Curțile Domnești locale ale Țării de Sus și Țării de Jos.

Sub aspect teritorial-administrativ, în imediata apropiere a Țării de Jos se afla teritoriul *Basarabiei*, căruia Dimitrie Cantemir în opera sa *Descrierea Moldovei* îi dedică un compartiment intitulat „Basarabia, odinioară cea de-a treia, adică și cea mai mare parte a Moldovei”.<sup>33</sup> Acest pământ, menționează Dimitrie Cantemir, este împărțit în patru ținuturi sau raiale: a Bugeacului, a Akkermanului, a Chilieii și a Ismailului. Referindu-se la evenimentele de la sfârșitul secolului al XV-lea - începutul secolului al XVI-lea, el precizează că „pre această parte de țară au luat-o turcii și de aceea nici nu mai iese acum sub stăpânirea domniilor Moldovei, măcar de și sânt târgurile ei și satele de pre lângă Dunăre pline de moldoveni hristiani, carii rabdă stăpânirea cea tirănească a turcilor și tătarilor”.<sup>34</sup>

Divizarea administrativ-teritorială avea o importanță deosebită pentru cancelaria domnească, dat fiind că, pe lângă localizarea așezărilor în funcție de ape, târguri, de întemeietori concreți sau regiuni naturale, era necesar să se cunoască exact și unitatea administrativă respectivă, pentru a organiza procesul de administrare la nivel statal. Ținuturile aveau în fruntea lor dregători stabili, reprezentanți ai autorității centrale, care îndeplineau atribuții administrative, judecătorești și de colectare a dărilor și impozitelor.

<sup>33</sup> Dimitrie Cantemir, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988, p. 30.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

### 2.2.4. Suporturile juridice ale procesului de instituționalizare, organizare și evoluție statală

Procesul de organizare și instituționalizare statală a Moldovei a fost însoțit de dezvoltarea suporturilor juridice privind atât organizarea administrativ-teritorială, cât și exercitarea puterii administrative asupra teritoriului țării. Statul feudal Moldova și-a dezvoltat organizarea sa internă după modelul statelor est-europene, model preluat de la Imperiul Bizantin.

Suporturile juridice ale sistemului de administrare în Moldova istorică își au originea în dreptul cutumiar, adică dreptul nescris, bazat pe tradiții și obiceiuri. De aici a și căpătat denumirea de „*obiceiul pământului*”, despre care Nicolae Bălcescu spunea că „a ținut multă vreme locul de constituție politică și de con-dică civilă și militară”.<sup>35</sup>

Deși dăinuiau vechile obiceiuri și tradiții cu caracter de norme de reglementare a vieții sociale, locul lor treptat tinde să fie luat de unele norme feudale elaborate de stat sub influența răspândirii, pe diferite căi, a normelor de legislație bizantină. Una dintre aceste căi a fost preluarea unor coduri cu caracter religios, dar care conțineau și diverse norme ale dreptului civil și penal.

Printre ele au fost și traduceri ale codului legislativ bizantin, cunoscut sub denumirea de Sintagme.<sup>36</sup> Astfel, este cunoscută Sintagma legislatorului bizantin Matei Vlastares, alcătuită încă în anul 1335 și preluată în Moldova în timpul domniei lui Ștefan cel Mare, la 1472. Cronicarul moldovean Macarie a executat mai târziu, în 1561, o variantă manuscrisă a Sintagmei respective.

Dintre codurile romano-bizantine din secolul al XVI-lea este cunoscută *Pravila ritorului Lucaci*, care în anul 1581 a fost tradusă din limba slavonă în limba română. La începutul secolului al XVII-lea sunt preluate și un șir de alte opere de acest gen. Astfel, în 1632 a fost realizată traducerea logofătului Eustratie din limba greacă a *Pravilei alose*, o culegere de legi ale codului civil și penal. Și-au găsit răspândire și alte culegeri de legi romano-bizantine, care au influențat asupra procesului de apariție a normelor de drept autohtone.

Din anul 1628 este atestat Așezământul lui Miron Barnovschi, un ansamblu de norme care limita drepturile dregătorilor domnești de a interveni pe domeniile

<sup>35</sup> Citat după: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 1999, p. 63.

<sup>36</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 63-64.

feudale, în special ale marilor feudali, astfel consolidând imunitatea feudală a acestora. Prin aplicarea acestor norme de drept se stabileau și unele raporturi noi între boieri și țăranii dependenți.

Un rol deosebit în crearea cadrului normativ al sistemului tradițional de administrație în Moldova istorică revine Pravilei lui Vasile Lupu, un cod de legi tipărit în limba română în anul 1646 de către mitropolitul Varlaam la mănăstirea Trei Ierarhi din Iași. Acest cod reprezintă o primă culegere de literatură juridică în Moldova istorică și unul dintre primele coduri legislative în limba națională din Europa. El se baza pe tratatele juridice romano-bizantine și conținea, alături de norme canonice, prevederi juridice referitoare la raporturile dintre feudali și țăranii dependenți, referitor la lucrările agricole, la relațiile familiale, precum și la relațiile dintre dregătorii Curții domnești cu diferite păături sociale ale populației. Prin aceste instituțiile administrative, judecătorești, fiscale, ecleziastice și de învățământ își organizează activitatea pornind de la normele ce se conțineau în aceste acte juridice.

Cadrul normativ-juridic al sistemului de administrație din Moldova istorică a fost treptat completat și în perioada ulterioară prin actele adoptate de domnitorul Antioh Cantemir, care către anul 1700 efectuează reforma fiscală, prin actul juridic numit „Marele Hrisov” al lui Constantin Mavrocordat datat cu anul 1741, prin „Așezămintele agrare” ale lui Grigore Ghica din 1766 și 1777, prin „Codul valah” din 1780 al domnitorului Alexandru Ipsilanti și reformele legislative și judiciare efectuate de el, prin „Sobornicescul Hrisov” al lui Alexandru Mavrocordat din 1785, prin Codul lui Callimachi tipărit la Iași în 1816-1817 și prin alte acte juridice din perioada respectivă.

Aceste și alte suporturi juridice, precum și izvoarele bibliografice ne dau posibilitate să concepem procesul de instituționalizare statală și de constituire a sistemului tradițional de administrație în Moldova istorică, de creare și de evoluție a aparatului de conducere la nivel central și local.

## 2.3. Organizarea și funcționarea instituțiilor de stat centrale în Moldova istorică

### 2.3.1. Instituția domniei în sistemul tradițional de administrație publică

Organizarea instituțională a Tarii Moldovei a dus la crearea structurilor de stat centrale și la formarea sistemului de administrație locală. Procesul de instituționalizare statală cuprinde a doua jumătate a secolului al XIV-lea și începutul secolului al XV-lea. Ulterior, organizarea statală a fost într-o permanentă evoluție și dezvoltare.

Din punctul de vedere al formei de stat, Moldova s-a constituit ca o monarhie centralizată. În această calitate, rolul principal în sistemul administrației de stat i-a revenit instituției *domniei*. Aceasta însemna că Țara Moldovei a avut în fruntea sa un domn, denumit și voievod. Denumirea de Domn derivă din latinescul *dominus*, cu sensul de stăpân al țării, iar cel de voievod este de origine slavă și înseamnă conducător de oști.

Vom menționa că în Evul Mediu exista concepția despre originea divină a puterii domnitorului, acesta considerându-se alesul lui Dumnezeu, fapt care a contribuit considerabil la consolidarea puterii autocrate a domnitorului, care se bucura, totodată, și de susținerea Bisericii.

În calitate de șef al statului și de instituție de vârf în ierarhia feudală din sistemul vasalității, domnitorul exercita atribuții politico-administrative, militare, judecătorești și legislative. Astfel, el hotăra împărțirea administrativ-teritorială a statului, numirea în funcție a dregătorilor, încasarea dărilor și efectuarea prestațiilor către domnie, baterea monedei.

În calitate de voievod, domnitorul exercita comanda militară. În perioada inițială a statului, rolul militar al domnitorului consta în coordonarea armatei, formate în principal din steagurile boierilor, iar mai târziu, în secolul al XV-lea, în condițiile tendințelor de centralizare a puterii, domnitorul își creează o armată proprie, condusă de dregători specializați în acest domeniu.

În calitate de judecător suprem al tuturor supușilor săi, domnitorul hotăra în problemele judecătorești. Hotărârile sale judecătorești se bucurau de forță juridică numai pe timpul vieții lui, urmașii la tron aveau dreptul de a rejudeca procesele. De regulă, domnitorul judeca procesele împreună cu Sfatul Domnesc.



Activitatea de legiferare a domnitorului își găsea expresie în hotărârile legislative, care cuprindeau norme generale, adoptate, de regulă, cu acordul Sfatului Domnesc și al dregătorilor.

În viața religioasă, domnitorul exercita tutela asupra Bisericii, având dreptul de a confirma pe mitropoliți, episcopi și egumeni. În domeniul vieții internaționale el încheia tratate de alianță sau comerciale și declara starea de război sau de pace în relațiile cu alte state.

În exercitarea atribuțiilor sale, domnitorul era controlat de către boieri, care puteau să-și promoveze interesele prin Sfatul Domnesc și prin dregători.

**Sistemul de succesiune la tron.** În procesul de instituționalizare și dezvoltare statală a evoluat și *sistemul succesiunii* la tronul domnesc. Instituția domniei în Moldova a existat circa cinci sute de ani, cu începere de la mijlocul secolului al XIV-lea și până în anul 1859. În acest interval de timp, sistemul succesiunii la tron a cunoscut mai multe modalități de investire și exercitare a funcției domnești. În temei, sistemul succesiunii la tron a fost cel *electivo-ereditar*. Aceasta însemna că putea fi ales domnitor al Moldovei persoana care dovedea legătura de rudenie, fie în linie directă sau colaterală, cu unul dintre domnitorii anteriori. Deci, caracterul ereditar se baza pe succesiunea la tronul țării a descendenților domnitorului.

Esența caracterului eligibil consta în alegerea domnitorului de către țară, în sensul întrunirii vârfurilor societății feudale, cunoscută sub denumirea de Marea Adunare a Țării, convocată special în acest scop. La ea participau boierii, clerul, conducătorii de oști, care decideau alegerea domnitorului. Sistemul electivo-ereditar era convenabil boierilor care puteau influența alegerea domnitorului. Totodată, acest sistem a generat deseori și o anumită instabilitate politică, mai ales în cazurile de epuizare a unor dinastii domnești. Spre deosebire de unele țări europene, în Moldova femeile nu aveau dreptul să pretindă și să ocupe tronul domnesc.

În procedura de succesiune la tron au intervenit unele schimbări odată cu instaurarea, în Moldova, a dominației otomane la începutul secolului al XVI-lea. După instituirea dominației otomane alegerea domnitorului devine formală. Cu toate că domnitorii urmau să fie aleși în modul stabilit, pe primul plan trece confirmarea lor de către Poartă. Aceasta însemna că sultanul trebuia să-și exprime voința de investire a domnitorului Moldovei prin emiterea unui act special numit *firman de domnie*. Se cunosc cazuri când investitura de către sultan a domnitorului Moldovei se făcea înainte de alegere, sau chiar se renunța la alegere, ceea ce însemna că boierii nu erau nici măcar consultați. Numirea domnitorilor de



către Imperiul Otoman, fără consultarea boierilor, însemna încălcarea prevederilor tratatelor încheiate între Moldova și Poartă prin care se garanta suveranitatea internă a țării. Amestecul Imperiului Otoman în treburile interne ale Moldovei, într-un anumit fel, era sprijinit de boierime, care, în scopul promovării intereselor sale, era cointerесată de limitarea prerogativelor domnului, asigurând prin aceasta respectarea unor privilegii boierești.

Mai bine de un secol, cu începere din 1711, după înfrângerea coaliției antiotomane a lui Petru I și Dimitrie Cantemir, și până în 1821, în Moldova s-au succedat așa-numitele *domnii fanariote*. Domnitorii Moldovei erau numiți de Imperiul Otoman din rândul fanarioților, aristocrați greci care locuiau în cartierul Fanar din Istanbul.<sup>37</sup> Recrutarea domnitorilor din clientela fanariotă a dus la introducerea în Moldova a regimului politic fanariot și la instaurarea unui aspru monopol economic prin sporirea continuă a impozitelor și ignorarea orișicărei protecții asupra bunurilor. În același timp, reformele unor domnitori fanarioți au contribuit, într-o anumită măsură, la progresul și modernizarea societății, în general, și al administrației, în particular.<sup>38</sup> După 1821 în Moldova și în Țara Românească s-a trecut din nou la domniile pământene, numite și naționale.

Sub aspectul exercitării funcției domnești, în evoluția instituției domniei sunt cunoscute mai multe forme. Una dintre ele este *domnia prin asociere*. Ea a apărut ca rezultat al luptelor pentru tron a mai multor descendenți, care ajungeau la o înțelegere de a exercita funcția de domnitor concomitent, prin asociere. Aceasta presupunea repartizarea unor domenii și spații geografice asupra cărora domnitorii asociați își extindeau autoritatea. Astfel, succesorii lui Alexandru cel Bun (1400-1432), feciorii Iliăș și Ștefan al II-lea, după ce au domnit separat, primul în perioada 1432-1433, cel de-al doilea în perioada 1433-1435, și ca rezultat al intrigilor și luptelor continue pentru tron, devin în cele din urmă domnitori asociați la tronul Moldovei. Grigore Ureche scrie în *Letopisețul Țării Moldovei* că „s-au împăcatu Iliăș cu frate-său Ștefan Vodă și s-au împărțit cu țara.

<sup>37</sup> Și în această perioadă nu toți domnitorii erau greci, în afara Mavrocordaților, a Moruzeștilor, a lui Caragea sau Ipsilanti, unii erau albanezi, cum ar fi Ghiculeștii, alții erau moldoveni, cum ar fi cei din familia Callimachi ori Racoviță. În total în acest răstimp au fost 36 de domni.

<sup>38</sup> Reformele fiscale și sociale ale lui Constantin Mavrocordat, actele de eliberare ale rumânilor și vecinilor (1746-1749), asimilarea rangurilor boierești cu funcțiile administrative, „Pravilniceasca condică” a lui Al. Ipsilanti (1780), „Codul lui Caragea” (1817) și „Codul domnitorului Calimah” (1818), activitatea în domeniul tipăririi de carte și altele. (A se vedea: *Istoria românilor, epoca modernă*, Chișinău-Galați, 1992, p. 8.)

Cetatea Albă și Chilia cu Țara de Jos s-au venit lui Ștefan-Vodă, iară lui Iliăș-Vodă Suceava și Hotinul cu Țara de Sus”.<sup>39</sup>

Domniile prin asociere nu erau trainice, deoarece chiar și în condițiile asocierii deținătorii tronului domnesc rămâneau în relații de rivalitate, care deseori se finalizau tragic. Așa s-a întâmplat și în primul caz de asociere descris mai sus. Ștefan al II-lea l-a înșelat pe Iliăș, fratele său mai mare, și, orbindu-l, la înlăturat de la tron. În condițiile instabilității politice de la mijlocul secolului al XV-lea s-au succedat și alte domnii asociate.

Domnia prin asociere este cunoscută și pe timpul lui Ștefan cel Mare, însă ea nu era un rezultat al instabilității politice, dar mai mult o cale de consolidare a puterii centrale a domnitorului. Astfel, în ultimele decenii ale secolului al XV-lea, asociat la domnia lui Ștefan cel Mare era fiul său mai mare Alexandru, care administra oficial Țara de Jos, având reședință la Bacău. În cazul acestei asocieri la domnie, trebuie subliniat că asociatul la domnie, Alexandru, își exercita atribuțiile în spațiul încredințat sub conducerea lui Ștefan cel Mare. După moartea subită a lui Alexandru în anul 1496, asociat la domnia lui Ștefan cel Mare devine un alt fecior al său – Bogdan, care ulterior, în 1504, după moartea tatălui său a fost ales Domnitor al Țării Moldovei sub numele de Bogdan al III-lea.

După cum vedem, condițiile concret istorice în care se desfășura acțiunea domniei prin asociere determina forma ei de manifestare: fie ca o acțiune care urma să amelioreze intrigile și luptele pentru tronul domnesc, fie ca o acțiune care consolida puterea domnului, cum avem în cazul domniei lui Ștefan cel Mare și asociaților săi.

Instituția domniei în Moldova medievală a cunoscut și forma *domniei sub tutelă*. Aceasta era o formă specifică de exercitare a domniei în cazul în care tronul țării era deținut de un domnitor de vârstă minoră. În acest caz domnitorul minor activa sub tutela unui mare boier, sau a unei tutele colective până la atingerea vârstei majoratului.

Primul caz de exercitare a domniei sub tutelă este a domnitorului minor Alexandrel, fiul lui Iliăș și nepotul lui Alexandru cel Bun. El preia tronul cu ajutorul Poloniei în 1449, după Petru al II-lea, și până la atingerea majoratului a activat sub tutela logofătului și marelui boier Mihai. Sub tutela mamei sale, Ruxanda, și a marilor boieri a domnit fiul lui Alexandru Lăpușneanu, Bogdan Lăpușneanu (1568-1572). Fiul domnitorului Ieremia Movilă, Alexandru Movilă (1615-1616),

<sup>39</sup> Citat după: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 93.

a devenit domnitor minor la vârsta de paisprezece ani, exercitând-și atribuțiile sub tutela boierului Nestor Ureche. Exercițarea domniei sub tutelă era deseori însoțită de instabilitate politică, deoarece претенzii la tron voiau să folosească perioada domnitorilor minori pentru a-și atinge scopurile și a-și promova interesele lor.

La începutul secolului al XVIII-lea în evoluția instituției domniei în Moldova apare un fenomen nou, numit *căimăcămia*. Aceasta este o formă specifică de administrare tranzitorie a țării în lipsa domnitorului, care în termeni actuali ar însemna interimatul funcției. Căimăcămia putea fi individuală ori colectivă. Astfel, primul căimăcam în istoria instituției domniei din Moldova a fost logofătul Ioan Bahus, care în anul 1703 a exercitat timp de trei luni această funcție.

După abandonarea tronului Moldovei de către domnitorul Dimitrie Cantemir, în iulie 1711, sultanul turc a instituit în Moldova o căimăcămie colectivă, în componența căreia intrau patru dregători: marele vornic, hatmanul, marele postelnic și vistiernicul. Această căimăcămie colectivă și-a exercitat funcțiile până la investirea de către sultan a primului domnitor fanariot Nicolae Mavrocordat. Practica instituției căimăcămiei, atât individuală, cât și colectivă, a fost folosită de Imperiul Otoman pe întreaga perioadă a domniilor fanariote, iar în Moldova din dreapta Prutului – până în anii 50 ai secolului al XIX-lea.

### 2.3.2. *Sfatul Domnesc – organ cu funcții consultative*

În procesul de constituire și evoluție a sistemului tradițional de administrație un rol aparte revine *Sfatului Domnesc*, care cu începere din secolul al XVI-lea se mai numea Divanul Țării. Acesta era un organ central cu importante atribuții de natură să garanteze respectarea de către domn a intereselor marilor feudali. În așa fel boierii participau la conducerea statului în cadrul și prin Sfatul Domnesc. Sfatul Domnesc era format din reprezentanții marii boierimi și ai clerului. Numărul membrilor Sfatului varia, la diferite etape istorice, între 20 și 30 de persoane.

Dacă în perioada inițială de formare și funcționare a statului moldovenesc componența Sfatului Domnesc era alcătuită numai din boieri de țară, adică din marii proprietari de pământ, apoi începând cu prima jumătate a secolului al XV-lea membri ai acestuia devin și boierii de slujbe, adică dregători subordonați nemijlocit domnitorului. Spre sfârșitul secolului al XV-lea acest Sfat era format numai din dregători. Unii dregători, ca vornicul, vistiernicul, logofătul și postelnicul, figurau permanent în componența Sfatului Domnesc.

De fapt, componența Sfatului Domnesc depindea, în mare măsură, de voința domnitorului. Bunăoară, Ștefan cel Mare i-a introdus în componența Sfatului Domnesc și pe pârcălabii cetăților, numiți în funcție de către domnitor. Această modificare întărea și mai mult puterea domnească. Începând cu secolul al XVI-lea, sultanul turc și-a impus reprezentantul său în Sfatul Domnesc, numit *divan-efendi*. Aceasta a și condiționat, ulterior, schimbarea denumirii Sfatului Domnesc în Divan Domnesc.

Deși puterea domnitorului era destul de mare, totuși, în realizarea atribuțiilor sale supreme în stat el era influențat simțitor de Sfatul Domnesc, care alcătua corpul consultativ. Raporturile de forță dintre domnitor și Sfatul Domnesc au evoluat în dependență de condițiile concret istorice. Până spre jumătatea secolului al XV-lea, raportul de forțe dintre domnie și Sfatul Domnesc a fost, de regulă, favorabil pentru Sfat. Aceasta își găsea expresie în faptul că hotărârile erau adoptate în comun de către domn și boierii ce făceau parte din Sfatul Domnesc. Despre aceasta se menționa chiar în textul de introducere al hrisoavelor ca acte domnești emise în Evul Mediu în Moldova și Țara Românească, ca titluri de proprietate, de privilegii etc.<sup>40</sup> Boierii erau aceia care își asumau răspunderea de a asigura îndeplinirea hotărârilor adoptate. În așa fel, în perioada inițială de instituționalizare statală activitatea domnului era influențată destul de puternic de către boieri.

Pe măsura consolidării și centralizării puterii în mâinile domnitorului și odată cu îngrădirea imunităților boierilor, aceștia devin mai puțin influenți asupra politicii duse de domn și, ca membri ai Sfatului Domnesc, cel mai des se mulțumeau cu faptul că luau act de voința acestuia.

Sfatul Domnesc era convocat de către domnitor. El constituia o instituție administrativă prin intermediul căreia era satisfăcut dreptul boierilor de a participa la exercitarea puterii și de a-i acorda suzeranului „slujbă și sfat”. Prin intermediul acestui organ consultativ domnitorul își recruta părtașii și selecta cele mai capabile personalități pentru a deține cele mai înalte dregătorii de curte.

Dintre atribuțiile principale ale Sfatului Domnesc enumerăm întărirea actelor de transfer al proprietății, acordarea de dării domnești și de imunități, cu garanția respectării acestora. Totodată, Sfatul Domnesc efectua judecarea proceselor penale și civile, exprimând-și opinia față de soluția pronunțată de către domnitor, îl consulta pe domnitor (de câte ori era solicitat) în diferite probleme de stat. În domeniul relațiilor internaționale, Sfatul Domnesc garanta respectarea de către domn a tratatelor sau a altor acte externe. Boierii din Sfat erau consultați și în probleme de ordin financiar, bisericesc sau cu privire la organizarea armatei.

<sup>40</sup> *Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a, București: Univers Enciclopedic, 1998, p. 465.

### 2.3.3. *Marea Adunare a Țării – for suprem în soluționarea problemelor țării*

În exercitarea atribuțiilor sale, domnitorul era asistat, pe lângă Sfatul Domnesc, și de un al doilea corp consultativ – *Marea Adunare a Țării*. Acesta era un organ de aceeași competență cu Sfatul Domnesc, dar care se convoca mult mai rar și cu o participare mai largă a boierimii, a clerului și a reprezentanților orășenimii și țăranimii din satele privilegiate. Această importantă instituție nu a devenit una permanentă cu o periodicitate articulată de convocare. Ea se convoca numai în cazuri excepționale, când adoptarea unor hotărâri cardinale în viața statului necesita susținerea unui cerc mai larg al păturilor sociale superioare și de mijloc și chiar al celor de jos.<sup>41</sup>

Acest for reprezentativ având, în temei, atribuții politice era preocupat de alegerea domnitorului, de aprobarea unor măsuri sociale și fiscale importante, de ratificarea tratatelor de pace și vasalitate, de examinarea unor condiții cu caracter ultimativ din exterior; tot el lua atitudine privind declararea războiului și altele.

Aceste adunări reprezentative n-au căpătat în Moldova o dezvoltare esențială, deoarece stările sociale mijlocii erau slabe, iar marii feudali erau cointeresați ca toate chestiunile să fie examinate de Sfatul Domnesc.<sup>42</sup> Consolidarea puterii domnului în a doua jumătate a secolului al XV-lea a diminuat rolul acestui for reprezentativ, iar în secolele ulterioare dezvoltarea ei a fost îngrădită de jugul turcesc.

<sup>41</sup> Vom menționa că la această experiență istorică s-a apelat în anii 80-90 ai secolului trecut, ani de renaștere națională, când pentru luarea unor decizii foarte importante privind construcția statală în condițiile democratice de dezvoltare a societății, care necesitau susținere populară, la Chișinău a fost convocată de câteva ori Marea Adunare Națională.

<sup>42</sup> Documentele istorice atestă câteva cazuri de convocare în Moldova a Marii Adunări a Țării: în 1456 la Vaslui a fost convocată de Petru Aron la care s-a examinat și s-a acceptat ultimatumul Imperiului Otoman înaintat Moldovei în anul 1455 privind plata tributului anual; la 14 aprilie 1457 – pe Câmpia Direptate din preajma orașului Suceava, în cadrul căreia Ștefan cel Mare a fost ales domnitor al Țării Moldovei; la 06 aprilie 1749 a fost convocată la Iași de domnitorul fanariot Constantin Mavrocordat, care a hotărât asupra lichidării șerbiei și libertății gratuite a țăranilor dependenți. (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 82-83.)

### ***2.3.4. Rolul dregătorilor centrale în cadrul sistemului tradițional de administrație***

În procesul de instituționalizare statală, de instituire și evoluție a sistemului tradițional de administrație în Moldova istorică un rol deosebit l-a avut sistemul dregătorilor. Dregătorii erau înalți demnitari ai statului numiți de către domn, care exercitau atribuții administrative, judiciare, militare și de altă natură în cadrul Curții domnești.

În perioada imediat următoare întemeierii statului medieval Moldova, pe când instituția domniei nu se consolidase încă, dregătorii îndeplineau anumite atribuții în cadrul Curții, legate de viața privată a domnului. Treptat însă, de rând cu îngrădirea imunităților boierilor, aparatul central se întărește tot mai mult și dregătorii preiau, în numele domnului, conducerea efectivă a vieții publice, de stat, ocupând treptat un loc deosebit în cadrul Sfatului Domnesc și, respectiv, în tot sistemul de administrație statală.

Sistemul dregătorilor s-a cristalizat în Moldova sub domnia lui Alexandru cel Bun (1400-1432). În general, sistemul dregătorilor din Moldova, cu mici excepții, este asemănător cu cel din Țara Românească, datorită tradițiilor lor comune, precum și influenței din partea Imperiului Bizantin. Aceasta a făcut posibil ca unele persoane să dețină funcții de dregători, pe rând, în ambele principate, faptul fiind deseori condiționat de schimbarea domnitorilor pe care ei îi însoțeau.

Dregătorii erau numiți de către domn, căruia îi depuneau jurământ de credință. Ei puteau fi revocați oricând considera necesar domnitorul. În perioada feudalismului dezvoltat, dregătorii nu erau salariați. Pentru activitatea prestată ei beneficiau de dani domnești, iar pentru „dreaptă și credincioasă slujbă” li se concesionau veniturile unor ținuturi și primeau daruri de la subalterni.

După atribuțiile pe care le exercitau și după locul care îl ocupau în sistemul de administrație, dregătorii erau de mai multe categorii. O primă categorie erau *dregătorii cu funcții private*. Ei se îngrijeau de organizarea treburilor de la Curte privind asigurarea vieții particulare a domnitorului, asigurându-i asistență zilnică în acest domeniu. Ei mai erau denumiți dregători de curte.

A doua categorie o constituiau *dregătorii cu funcții publice, de stat*. O parte dintre aceștia activau alături de domnitor exercitând atribuții în diferite domenii ale vieții publice, alții erau trimișii domnului în teritoriu, având obligațiuni concrete stabilite de domnitor. Dregătorii care participau la Sfatul Domnesc, adică

erau membri ai acestuia, erau considerați *marii dregători*, ceilalți formau categoria *micilor dregători*.

În Moldova medievală marii dregători de stat erau membri ai Sfatului Domnesc:

*Logofătul*, în calitate de șef al Cancelariei de Stat și purtător al marelui sigiliu, cu care întărea actele domnești, juca rolul de intermediar între boieri și domnitor, asigurând funcționalitatea Sfatului Domnesc. Dimitrie Cantemir scrie despre acest dregător următoarele: „Logofătul cel mare iaste înaintea tuturor celorlalți, și la toate sfaturile iaste prezident și director, carele întâiul pune înaintea celorlalți sfetnici pricina aceea, pentru care iaste să facă sfat din porunca domnească. Și după ce aude el hotărârea fieștecăruia, înștiințează pre domn pentru hotărârea ce s-au făcut”.<sup>43</sup> Fiind primul demnitar în succesiunea membrilor Sfatului Domnesc, marele logofăt era secundat în activitatea sa de logofătul al doilea și logofătul al treilea, asigurați de un corp de subordonați numiți dieci.

*Vornicul* era conducătorul slujitorilor Curții și avea funcția de judecător al Curții și al întregii Țări. Dimitrie Cantemir afirmă că „vornicul răspunde de principiile cele de osândire și poate să hotărască pedeapsa morții la tâlhari, la ucigași, și la prădătorii de biserici și alți făcători de rele, și fără a întreba pre domn”.<sup>44</sup> Pe lângă funcțiile judecătorești, vornicul mai avea și unele atribuții militare. În lipsa domnitorului el comanda armata. Cu începere din anii 30 ai secolului al XV-lea în Moldova erau doi mari vornici: al Țării de Sus, cu centrul la Dorohoi, și al Țării de Jos, cu centrul administrativ la Bârlad.

*Vistiernicul* era mare dregător cu atribuții în domeniul colectării veniturilor statului și asigurării mijloacelor necesare pentru întreținerea Curții și a armatei. Avea sarcina de administrare a vistieriei statului, „strânge banii venitului domnesc și plătește acolo unde i se poruncește de la domn”.<sup>45</sup> Tot el judeca procesele cu privire la stabilirea și perceperea dărilor, iar după instaurarea dominației otomane coordona și activitatea de strângere a haraciului. Începând din secolul al XVIII-lea, când vistieria statului, ca instituție care administra banii publici, s-a separat de camera domnească, veniturile domnești erau administrate de cămărași.

*Spătarul* păstra spada domnească și purta sabia de ceremonii, ca simbol al atribuțiilor sale de comandant de oști, „și la praznicele cele mari ce să zic domnești, să îmbrace în haină de fir și cu un turban cu pietri scumpe, și, la vremea

<sup>43</sup> Dimitrie Cantemir, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988, p. 98.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 100.



în care ascultă domnul dumnezeiasca liturghie sau șade la masă, poartă spada domnească”.<sup>46</sup> În subordinea marelui spătar se afla un spătar, care era un dregător de rang mai mic; acesta avea obligația de a asigura ordinea publică în timp de pace, iar în timpul războiului avea atribuții militare.

*Postelnicul* era tălmaciul domnului și coordona relațiile cu alte state. În calitate de sfetnic al domnitorului pentru relații externe, el, de asemenea, avea însărcinarea să-i întâlnească pe ambasadori și să-i prezinte domnitorului. El se mai numea mareșal al Curții domnești. Tot în atribuțiile postelnicului intra administrarea tuturor slujitorilor de la Curtea domnească și efectuarea jurisdicției asupra funcționarilor inferiori de la Curte. Marelui postelnic îi era subordonat un postelnic care era un dregător de rang mai mic, atribuțiile căruia constau în îngrijirea și supravegherea camerei de dormit a domnitorului, fiindu-i și sfătuitor de taină.

*Stolnicul* administra cămărilor, grădinile și pescăriile domnești. El se ocupa de masa domnească și de aprovizionarea Curții domnești cu produse alimentare. Dimitrie Cantemir precizează că: „Stolnicul cel mare...orânduiește bucatele pentru masa domnească, pre la sărbători și la alte veselii ale curții, și le încrede pre dânsle prin gustare”.<sup>47</sup> Marelui stolnic îi erau subordonați stolnicii de rang mai mic, care erau preocupați de strângerea dijmei din produse alimentare.

*Paharnicul* avea în grijă pivnițele domnitorului și administra viile domnești. El îl servea personal pe domnitor, gustând băutura înaintea acestuia, pentru a se convinge că nu era otrăvită.

Pe o treaptă mai joasă, în comparație cu marii dregători, se aflau numeroși slujitori ai Curții domnești care îndeplineau diferite funcții administrative, judecătorești ori militare și erau subalterni ai marilor dregători, purtând aceeași denumire, dar având ranguri inferioare.

Erau și o serie de alți dregători care exercitau atribuții legate de persoana sau de interesele domnitorului. Printre aceștia erau *armașul*, care executa sentințele de judecată, *șătrarul*, care avea în grijă corturile domnești pe vreme de război, *clucerul*, în ale cărui atribuții intra aprovizionarea Curții cu grâne, *slugerul* aproviziona Curtea cu carne, *pitarul* asigura aprovizionarea cu pâine, *căminarul* și *jitnicerul* erau preocupați de colectarea anumitor dări cuvenite domnului, *aga* asigura paza domnitorului.

<sup>46</sup> Dimitrie Cantemir, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988, p. 100.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 101.



Treptat, odată cu procesul de instituționalizare statală, dregătorii domnești au evoluat în funcționari de stat, adaptând-și atribuțiile la cerințele vremii. În urma reformelor administrative ale domnitorului Alexandru cel Bun și consolidării aparatului de stat din perioada lui Ștefan cel Mare, precum și a evoluției lui ulterioare, s-a constituit sistemul tradițional de administrare în Moldova istorică, prin organizarea instituțiilor centrale și locale.

La nivel central acest sistem de administrație cuprindea instituția domniei, Sfatul Domnesc, Marea Adunare a Țării și institutul dregătoriilor, care în ansamblul lor constituiau un aparat al puterii de stat cu caracteristicile epocii feudale, care a asigurat funcționalitatea statului moldovenesc, influențând asupra proceselor politice, economice, sociale, militare, interne și externe pe parcursul secolelor Evului Mediu dezvoltat.

## **2.4. Sistemul administrației publice locale în Moldova istorică**

### ***2.4.1. Constituirea sistemului de administrație locală – parte componentă a procesului de instituționalizare statală***

Sistemul tradițional de administrație locală în Moldova istorică își are originea în organizarea vieții sociale a comunităților umane din perioada prestatală. Aceste comunități sunt mai vechi decât însuși statul și, respectiv, decât administrația centrală. Deja în cadrul obștilor sătești și uniunilor acestora se constituie primele forme de administrație locală. Aceste forme se bazează, în temei, pe tradițiile fiecărei obști sau uniuni de obști, dar treptat ele capătă niște trăsături generale, caracteristice unităților administrativ-teritoriale.

La etapa inițială de instituționalizare statală nu putea fi vorba despre existența unei activități administrative centrale capabile să exercite rolul unui centru organizator. În aceste condiții, formele administrației locale erau determinative. Numai în procesul evoluției procesului de organizare statală primatul este preluat treptat de administrația centrală, care, prin instituțiile sale, despre care s-a vorbit *supra*, influențează întregul proces de administrare, inclusiv pe cel ce se desfășoară la nivel local. Sub aspect politic și organizatoric toate procesele se inițiau de instituțiile administrative centrale ale statului, iar realizarea lor practică se îmbină cu tradițiile locale, cu experiența administrativă acumulată pe parcursul timpului.

Centrul administrativ al țării îl alcătuia reședința voievodală, plasată în capitala țării (în diferite etape: Baia, Siret, Suceava, Iași), dar care își mai avea unele prelungiri teritoriale în reședințele domnești din unele centre urbane, cum ar fi, de exemplu, reședințele domnești ale Țării de Sus (Dorohoi) și ale Țării de Jos (Bârlad și Vaslui).

Sub aspect ierarhic, după capitală și alte reședințe domnești cu instituțiile lor administrative urmau centrele administrative ale ținuturilor, cu dregătoriile lor, târgurile (orașele), cu instituțiile proprii de administrație, apoi satele ca unități administrativ-teritoriale primare, care își aveau de asemenea, în funcție de categoria pe care o reprezentau, organele lor administrative. Ansamblul instituțiilor administrative ale ținuturilor, târgurilor (orașelor) și satelor constituie sistemul tradițional de administrație locală în Moldova istorică.

În diferite perioade istorice, unele teritorii ale Țării Moldovei au avut o administrație diferită de cea tradițională. Astfel, în perioada dominației otomane Moldova suferă unele pierderi teritoriale. Începând cu mijlocul secolului al XVI-lea și până la începutul secolului al XIX-lea, teritoriile răpite ale ținuturilor Chilia, Cetatea-Albă, Bender și Hotin au fost transformate în raiale turcești și incluse în componența pașalâcului Silistra. În raiale s-au instalat rânduielele din Imperiul Otoman, conducătorii administrațiilor satești fiind numiți de către turci. Ei erau subordonați direct pașei care își avea reședința la Silistra (în Dobrogea).

O altă parte a teritoriului Moldovei, și anume – Bugeacul, a fost populat de tătari care din anii 70 ai secolului al XV-lea erau vasali ai Imperiului Otoman. Localitățile din Bugeac erau administrate de Hanul tătarilor cu reședința la Căușeni.

În restul teritoriului Moldovei, care cuprindea spațiul de la est de Carpați și până la Nistru, se constituie, începând cu a doua jumătate a secolului al XIV-lea, și se dezvoltă în secolele următoare sistemul tradițional de administrație locală.

#### ***2.4.2. Sistemul de administrație a ținuturilor ca formațiuni teritoriale***

După cum cunoaștem, Moldova istorică era împărțită din punct de vedere administrativ-teritorial în ținuturi. Sistemul administrativ al ținuturilor s-a constituit treptat, îmbinând principiile generale și tradițiile locale din fiecare așezare urbană.

Ținuturile aveau în fruntea lor dregători stabili, reprezentanți ai autorității centrale care îndeplineau atribuții administrative, judiciare, fiscale. În ținuturile

din Moldova care aveau pe teritoriul lor cetăți acești dregători se numeau *pârcălabi* sau *staroști*. Ei erau membri ai Sfatului Domnesc, alături de marii dregători ai Curții. În celelalte ținuturi, dregătorilor respectivi li se spunea *sudeți*.<sup>48</sup> Ei aveau atribuții mai restrânse decât ale pârcălabilor, de regulă atribuții judecătorești, și aceștia nu făceau parte din componența Sfatului Domnesc.

Pârcălabul (starostele) era autoritatea administrativă și militară a ținutului. În calitate sa de comandant al cetății domnești din cuprinsul teritoriului ținutului, el avea suplimentar atribuții militare care constau în asigurarea pazei cetății și a ținutului în întregime și de aducere la luptă, în caz de necesitate, a contingentului de trupe din ținut. Autoritatea pârcălabului nu cunoștea alte limite în exercitarea funcțiilor sale, decât cele teritoriale și cele ce exprimau voința domnitorului. În cadrul acestor limite pârcălabul îndeplinea toate atribuțiile suveranului pe teritoriul ținutului. Deci, el deținea, ca reprezentant al domniei, o putere deosebită, asemănătoare cu a domnitorului asupra întregii țări și cu a boierului asupra satelor sale.

În dependență de mărimea ținutului, așezarea geografică și însemnătatea lui în sistemul de apărare a țării, unele ținuturi, cum erau: Hotin, Cernăuți, Suceava, Neamț, Soroca, aveau câte doi pârcălabi. În prima jumătate a secolului al XV-lea pârcălabul din ținutul Suceava mai purta denumirea de *vornic* de Suceava, iar în a doua jumătate a secolului al XV-lea, pe timpul domniei lui Ștefan cel Mare, el se mai numea *portar* de Suceava. Prin aceasta se sublinia rolul deosebit pe care îl avea orașul Suceava în calitate de capitală a țării și reședință a domniei.

Pentru a-și îndeplini atribuțiile, pârcălabii (staroștii) aveau la dispoziția lor un aparat, alcătuit din curtenii din ținutul respectiv. El s-a constituit treptat, a evoluat concomitent cu procesul de instituționalizare și dezvoltare statală.

A doua persoană din administrația ținutului, după pârcălab, era *marele vătaf* de ținut care, de la mijlocul secolului al XVII-lea, a început să se mai numească *căpitan de ținut*. Printre curtenii din ținut, care erau la dispoziția pârcălabului (starostelui), mai erau: *pererubții*, preocupați de lucrările de fortificare a cetăților; *dijmarii* și *ilișarii*, încasatori de impozite, inclusiv a celor de război; *globnicii*, *pripășarii* și *osluharii*, încasatori de diferite tipuri de amenzi, inclusiv pentru neexecutarea dispozițiilor date de autorități; *sudeții*, care aveau

<sup>48</sup> Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, p. 72.

atribuții judecătorești.<sup>49</sup> Toți acești curteni din ținut nu primeau o plată specială pentru munca prestată, ei beneficiau de anumite facilități și de anumite dări, inclusiv funciare.

În a doua jumătate a secolului al XVII-lea, în condițiile dominației otomane, însemnătatea dregătoriei de pârcălab este puțin diminuată, iar spre mijlocul secolului al XVIII-lea, pe timpul dinastiilor fanariote, ea este înlocuită cu dregătoria de *ispravnic*, care avea, în temei, funcții administrative, judecătorești și de menținere a ordinii publice atât în ținut, cât și în târguri.<sup>50</sup>

Unele ținuturi aveau și niște dregătorii specifice. Astfel, în ținuturile Orhei, Lăpușna și Soroca, cu începere din secolul al XVI-lea și pe parcursul secolului al XVII-lea, de rând cu pârcălabul mai era un dregător numit *serdar*. Acesta era dregătorul cu atribuții exclusiv militare, în subordinea căruia se aflau trupele de călăreți din cele trei ținuturi și care avea sarcina de a asigura paza ținuturilor de hotar ale țării de năvălirile frecvente și pustiitoare ale tătarilor din Crimeea și Bugeac.

Prin urmare, administrația la nivel de ținut a cunoscut pe parcursul Evului Mediu mai multe forme de organizare, prin existența și funcționarea diferitor dregătorii teritoriale, care, în dependență de particularitățile etapei istorice și a ariei geografice în care au funcționat, au exercitat anumite atribuții care aveau ca sarcină îndeplinirea voinței instituției domniei. Prin aceasta se întrevede o legătură strânsă între instituțiile administrative centrale ale statului și instituțiile sale teritoriale din ținuturi.

### 2.4.3. *Administrația târgurilor (orașelor)*

O unitate administrativă importantă în Moldova istorică erau târgurile (orașele). Acestea erau considerate unități administrativ-teritoriale situate pe pământurile domnești și se subordonau direct instituției domniei. Târgurile (orașele) se bucurau de o anumită autonomie în organizarea activității administrative. Ele aveau dreptul de a-și alege o conducere proprie, cu atribuții multiple, dar peste care se suprapunea autoritatea vornicului de târg, ca reprezentant al instituției domniei.

---

<sup>49</sup> În ținuturile în care nu erau cetăți, sudeții îndeplineau, într-o formă restrânsă, și atribuțiile pârcălabului.

<sup>50</sup> Într-un sens mai larg, în perioada Evului Mediu, denumirea de *ispravnic* era atribuită oricăruia dregător din Sfatul Domnesc, care era preocupat de executarea poruncilor domnului.

Conducerea orășenească era exercitată de un reprezentant ales al obștii târgoveților, care purta denumirea de *șoltuz*.<sup>51</sup> În unele târguri el mai purta denumirea de *voit*. Șoltuzul (voitul) era ajutat în îndeplinirea atribuțiilor sale de un *sfat din 12 pârgari*. Acesta era un consiliu eligibil, care era preocupat de soluționarea celor mai stringente probleme din localitatea urbană respectivă. Șoltuzii și pârgarii se alegeau din cei mai înstăriți locuitori ai târgurilor pentru un mandat de un an cu dreptul de a mai fi aleși pe un termen de un an. Cei trecuți o dată prin componența sfatului pârgarilor ori cei care au deținut funcția de șoltuz se considerau, în continuare, oameni de vază ai localității respective și participau la diferite activități publice desfășurate în târg și la încheierea diferitelor tranzacții.

Alături de acest sfat restrâns, în componența a 12 pârgari, mai funcționa și un consiliu mai larg, numit *consiliul mare*, ai cărui membri erau numiți sfetnici sau „oameni buni și bătrâni”. De fapt, consiliul mare întrunea adunarea generală a orășenilor în care un rol deosebit îl jucau oamenii cu o bogată experiență de viață care îi puteau sfătui pe cei întruniți în găsirea celor mai bune soluții asupra problemelor discutate. Aceasta este, într-un anumit sens, o supraviețuire a conducerii vechii obști rurale, peste care s-a suprapus organizarea specifică orășenească în procesul continuu de instituționalizare statală.

Conducerea orășenească, în persoana șoltuzului și pârgarilor, avea atribuții variate. Printre acestea se evidențiau: cele *administrative*, cum ar fi supravegherea activității negustorilor și a meșteșugarilor; *fiscale*, care constau în organizarea acumulării veniturilor și în evidența cheltuielilor orașului, precum și în repartizarea dărilor către domnie; *judiciare*, cum ar fi soluționarea diferitor litigii apărute între membrii comunității orășenești.

*Șoltuzul*, ca dregător de rang local, avea unele atribuții proprii, cum ar fi: hotărnicirea proprietăților particulare din spațiul geografic al târgului; adeverirea tranzacțiilor târgoveților și meșteșugarilor; participarea la repartizarea dărilor și obligațiunilor către instituția domniei; soluționarea unor litigii judiciare mai simple. Șoltuzul reprezenta târgul (orașul) în fața domniei și întreținea relații cu conducerea altor târguri (orașe).

*Consiliul mare* avea atribuții excepționale și era convocat de către șoltuz pentru rezolvarea unor probleme de importantă majoră, cum ar fi: stabilirea, precizarea sau schimbarea hotarelor târgului (orașului); formarea oștirii pentru

<sup>51</sup> În Țara Românească această funcție eligibilă din târguri (orașe) purta denumirea de *județ*.

domnie și stabilirea modalităților de participare a ei la operațiunile militare; soluționarea problemelor privind înstrăinarea unei părți din posesia funciară a târgului (orașului); examinarea unor cazuri judiciare mai complicate.

Atribuțiile șoltuzilor și pârgarilor, precum și ale celor două consilii: mic și mare, erau determinate de statutul târgurilor (orașelor). Statutul acestor așezări urbane în Moldova medievală prevedea dreptul de proprietar asupra lor al domnitorului. Din aceasta deriva faptul că, de rând cu multiplele atribuții ale dregătorilor locali și ale organelor eligibile, ei nu puteau schimba mărimea impozitelor și a prestațiilor, nu puteau stabili mărimea vămii, nu puteau stabili chiar și prețurile în piețele orășenești, fiind, astfel, limitați în exercitarea unor activități administrative.

Această limitare în exercitarea atribuțiilor administrative de către șoltuz, pârgari și cele două consilii, mic și mare, ca organe eligibile locale, își găsea exprimare și în faptul că în târguri (orașe) administrația mai era reprezentată și de persoane numite de instituția domniei, care purtau numele de *vornici de târg*. Aceștia reprezentau puterea domnească în teritoriu, exprimau voința domnitorului și activau sub supravegherea nemijlocită a marilor vornici ai Țării de Sus cu reședința la Dorohoi și ai Țării de Jos cu reședința la Bârlad.<sup>52</sup>

Atribuțiile vornicului de târg constau în asigurarea îndeplinirii prestațiilor de către locuitorii târgurilor (orașelor); supravegherea construcțiilor din localitatea urbană; examinarea plângerilor adresate Sfatului Domnesc de locuitorii târgurilor (orașelor) respective; soluționarea litigiilor judiciare ce depășeau competențele autorităților locale; rezolvarea problemelor funciare, inclusiv delimitarea terenurilor de hotar și organizarea tuturor lucrărilor în viile domnești; furnizarea producției vinicole marelui cămăraș. Din cele expuse concludem că vornicul de târg întrunea atribuții administrative, fiscale și judecătorești.

La mijlocul secolului al XV-lea vornicul de târg se mai numea *posadnic*, iar spre sfârșitul secolului al XV-lea și în secolul al XVI-lea acest dregător mai purta denumirea de *ureadnic*, exercitând, de fapt, aceleași atribuții de reprezentant al domniei în târguri (orașe). În a doua jumătate a secolului al XVII-lea, odată cu

<sup>52</sup> Sub conducerea marelui vornic al Țării de Sus activau vornicii de târg în orașele: Cernăuți, Hotin, Soroca, Dorohoi Ștefănești, Botoșani, Siret, Câmpulung, Baia, Suceava, Neamț, Roman. Sub conducerea marelui vornic al Țării de Jos activau vornicii de târg în orașele: Orhei, Chișinău, Lăpușna, Huși, Vaslui, Adjud, Focșani. Până la instaurarea dominației otomane și formarea raialelor turcești vornicii de târg mai activau în orașele Cetatea Albă, Chilia, Tighina, Ismail, Reni, Galați. (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 167-168.)

reorganizările domeniului funciar domnesc și lichidării, în legătură cu aceasta, a ocoalelor ce asigurau curțile domnești, importanta vornicului de târg începe să scadă și, respectiv, se restrâng atribuțiile lui.

Sistemul de administrație a târgurilor (orașelor) în Moldova medievală a evoluat în legătură directă cu situația politică, economică și socială a țării. În această epocă, în cadrul orașelor ia naștere și un drept specific, menționat sub denumirea *obiceiul târgoveților*, care constituia un complex de norme juridice izvorâte din practica zilnică și din contactul cu negustorii din alte țări.

Sistemul de administrație a târgurilor (orașelor) cuprindea, după cum am menționat *supra*, două tipuri de instituții administrative. Primul tip îl constituiau instituțiile electivă, după cum erau șoltuzii și consiliul pârgarilor, iar al doilea tip îl alcătuiau dregătorii numiți de domnie, aceștia fiind: vornicii de târg, posadnicii, ureadnicii. Activitatea acestor instituții administrative a fost influențată de creșterea presiunii otomane asupra Moldovei, care s-a intensificat către sfârșitul secolului al XVII-lea și a continuat în perioada domniilor fanariote din secolul al XVIII-lea.

Acest fapt a dus, în primul rând, la diminuarea rolului dregătoriilor electivă de rang urban, și anume – al șoltuzilor și pârgarilor, iar ulterior, în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea – la substituirea lor prin alte organe, cum ar fi *epitropia de târg*, constituită din patru persoane alese din rândul orășenilor pe un termen de un an, care era subordonată dregătorilor teritoriale ai domniei.<sup>53</sup> Aceste persoane au jucat un rol important în sistemul tradițional de administrare a târgurilor (orașelor), promovând interesele domnești și limitând, în mod diferit și în măsură diferită, atribuțiile instituțiilor electivă ale târgurilor (orașelor), în dependență de evoluția vieții politice și economice a țării.

Sistemul tradițional de administrație a târgurilor (orașelor), prin îmbinarea instituțiilor electivă cu cele numite de domnie, a contribuit pe parcursul secolelor la organizarea vieții politice și economice a localităților urbane și la integrarea lor în evoluția istorică a comunității naționale.

#### **2.4.4. Organizarea și funcționarea administrației satelor**

Ca unitate administrativă primară în Moldova istorică erau satele. La originea administrației tradiționale din sate stătea Obștea satească, ca formă de organizare socială din perioada prestatală. Experiența acumulată de obștile satești în

<sup>53</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 174.



organizarea vieții comunităților rurale și-a găsit dezvoltare ulterioară în perioada de instituționalizare și dezvoltare statală.

Satul reprezenta o așezare rurală, locuitorii căreia se îndeletniceau cu agricultura. Întrucât administrarea în perioada medievală era un atribut al proprietății, modul de exercitare a administrației depindea de categoriile localităților rurale examinate de noi anterior. În satele dependente, domnești, boierești și mănăstirești, o influență mare asupra organizării activității administrative a localităților aveau proprietarii care dispuneau de atribuții autoritare asupra supușilor lor. În satele libere, locuite de răzeși, se păstra organizarea de obști cu componentul său economic devălmășia, ca proprietate comună a mai multor persoane asupra pământului și a altor bunuri și cu componentul său administrativ, ca formă de participare a „oamenilor buni și bătrâni” la soluționarea problemelor comunității satești.

Satele erau administrate de *juzi*, cărora li se mai spunea *vătămani*. Ei erau aleși de săteni din rândurile locuitorilor localității respective, ținând-se seama și de cenzul de avuție al persoanei. Juzii (vătămanii) aveau atribuții administrative, fiscale, de păstrare a igienei și ordinii publice, reprezentau interesele populației satești față de proprietar și față de dregătoriile domnești.

În satele dependente, adică cele domnești, boierești și mănăstirești, în afară de *juzi* (vătămani), ca aleși ai obștii satești, mai activau și *vorniceii* în calitate de reprezentanți ai proprietarului (domnitorului, feudalului, clerului), în atribuțiile cărora intra promovarea și asigurarea îndeplinirii intereselor proprietarului și supravegherea întregii activități administrative și economice desfășurate în comunitatea respectivă.

Prin urmare, sistemul tradițional de administrație locală în Moldova istorică era reprezentat de instituțiile administrative ale ținuturilor, târgurilor (orașelor) și satelor. Pe parcursul secolelor XIV-XVIII, perioadă în care s-a constituit și s-a dezvoltat sistemul tradițional de administrație locală, alături de cea centrală, au avut loc numeroase evenimente și procese politice, economice, militare și de altă natură care au influențat activitatea administrativă a statului.

Evoluția sub aspect istoric a organizării administrativ-teritoriale a Țării Moldovei și procesul de implementare a formelor concrete de administrație la nivelul instituțiilor centrale, ținutale, orășenești și satești s-au aflat în legătură directă cu evoluția economică, socială și politică a țării. Începând cu reformele administrative ale lui Alexandru cel Bun (1400-1432), continuând cu politica de centralizare și consolidare statală promovată de Ștefan cel Mare (1457-1504), cu aportul



altor domnitori, inclusiv al lui Constantin Mavrocordat, prin promovarea în anii 1748-1749 a reformelor administrative, în Moldova istorică s-a constituit și a funcționat sistemul tradițional de administrație cu instituțiile proprii perioadei medievale.

## **2.5. Impactul dezmembrării teritoriului Moldovei istorice în 1812 asupra organizării administrative a Basarabiei**

### ***2.5.1. Anexarea Basarabiei la Rusia și inițierea implementării sistemului rusesc de administrație***

În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, Moldova și Țara Românească, datorită intereselor pe care le manifestau față de ele marile puteri imperiale, cum erau Rusia, Turcia, Austria, și ca urmare a războaielor ruso-turce purtate în această perioadă, au fost incluse foarte activ în sistemul relațiilor internaționale cu urmări nefaste pentru Moldova.

Rusia manifesta interes față de Principatele dunărene și făcea tot posibilul pentru a-și consolida influența în aceste teritorii printr-o politică externă mai activă. Acest fapt și-a găsit expresie în unele acțiuni concrete, cum ar fi: instituirea consulatelor ruse în Principatele dunărene după războiul ruso-turc din 1768-1774, încorporarea în cadrul Imperiului Rus a ținuturilor din stânga Nistrului după războiul din 1787-1791, consolidarea treptată a pozițiilor țarismului în Principate și dobândirea recunoașterii de către Turcia, prin emiterea hătișerifului special din 1802, a dreptului Rusiei de a apăra interesele Principatelor dunărene în fața Porții.

Aspirațiile locuitorilor din Principatele dunărene de a se elibera de sub dominația otomană, acceptând în acest sens sprijinul și ajutorul Rusiei, conveneau năzuințelor expansioniste ale țarismului, care în anul 1806, fără a declara război, ocupă abuziv cu armatele sale Principatele dunărene, în urma cărui fapt Poarta a declarat război Rusiei.

Ca rezultat al războiului ruso-turc din anii 1806-1812 care s-a terminat cu tratatul de pace de la 16 (28) mai 1812 semnat la București, teritoriul Moldovei dintre Nistru și Prut cu cetățile Hotin, Bender, Cetatea-Albă, Chilia și Ismail a fost anexat la Rusia. Astfel, voievodatul Moldovei și poporul său, care pe parcursul secolelor a luptat pentru integritatea teritoriului și organizarea politico-statală proprie, a fost scizionat, fapt ce a dus la consecințe nefaste pentru organizarea statală ulterioară. Teritoriul răpit a primit denumirea de Basarabia, denumire pe care o purta partea de

sud a Moldovei până la actul de anexare, care s-a extins, în așa fel, asupra întregului teritoriu anexat.<sup>54</sup> Aceasta s-a făcut cu scopul ca prin redenumirea teritoriului anexat să se camufleze apartenența lui la teritoriul Moldovei istorice.

Teritoriul anexat la Rusia avea o suprafață de 45 360 km pătrați, fiind cu 7400 km pătrați mai mare decât teritoriul din dreapta Prutului al Principatului Moldova. Aici erau 5 cetăți, 17 târguri și 685 de sate cu o populație de 482 630 de locuitori. El era alcătuit din ținuturile Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Iași, care până în 1812 erau sub jurisdicția domnitorului Moldovei, din ținuturile Bender, Tomarov și Akkerman formate pe teritoriul fostelor raiale turcești, care au fost retrocedate Moldovei în 1807.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Pe teritoriul neanexat al Moldovei, din partea dreaptă a Prutului, se păstrează în continuare sistemul de administrație anterior. După răscoala lui Tudor Vladimirescu din 1821, care a cuprins toată Oltenia, Muntenia și unele ținuturi ale Moldovei, se pune capăt domniilor fanariote și în ambele Principate, Moldova și Muntenia, se trece la domniile pământene. După războiul ruso-turc din 1828-1829, Moldova și Muntenia au fost ocupate de armata rusească, ele fiind administrate de guvernatorul rus P.Kisseleff. Rusia impune Principatelor dunărene Regulamentele Organice, intrate în vigoare: în Moldova în 1831, iar în Muntenia în 1832. Aceste acte prevedeau modernizarea administrației prin introducerea domniei constituționale. Puterea domnitorului era limitată de o Adunare Obștească cu atribuții legislative și de control. Activitatea executivă a fost atribuită domnitorului, însă cu participarea Adunării Obștești, care era în drept de a-i atrage atenția șefului statului asupra neregulilor ce se comiteau, precum și posibilitatea de a se adresa Porții și puterii protectoare – Rusiei, în cazul în care domnitorul nu va adopta măsurile considerate de boierime a fi necesare.

Schimbări semnificative au avut loc în organizarea teritorial-administrativă. Ținuturile în Moldova, care rămăseseră, după anexarea Basarabiei la Rusia, doar 16 la număr, și județele în Țara Românească au fost împărțite în plase și ocoale. În privința satelor, nu s-au produs schimbări în organizarea și conducerea lor. Domnitorii care au cărmuit Principatele în conformitate cu Regulamentele Organice sunt numiți domni regulamentari. Regulamentele Organice au adus schimbări importante și în institutul dregătorilor, menținând-se doar șase dregători cu rang ministerial: marele logofăt, marele vistier, marele hatman, secretarul statului, marele logofăt al dreptății, marele logofăt al credinței. Dregătoriile devin funcții salarizate.

A fost supusă transformărilor și justiția, care a fost separată de administrație, având o organizare aparte și realizată prin Tribunalele de ținuturi, Divanul Judecătoresc pentru pricini politice din Iași, Tribunalul de Comerț din Iași, Tribunalul de Poliție, Tribunalul Criminalicesc și Înalțul Divan ca for suprem de judecată.

Trecând prin mișcarea revoluționară de la 1848, în Principate s-a deschis calea progresului, conștientizând-se tot mai mult programele cu caracter unionist. Ele au fost discutate în cadrul Divanurilor ad-hoc din Moldova și Muntenia din 1857 și încuviințate prin decizia Congresului de la Paris din 1858 al reprezentanților marilor puteri garante, care prin Convenția adoptată au stabilit statutul internațional și principiile de organizare internă a Principatelor Unite. Prin dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza domnitor în ambele Principate în 1859 și prin recunoașterea acestui fapt de către puterile garante, la 11 noiembrie 1861 se anunță realizarea unirii complete prin fuzionarea autorităților celor două Principate și formarea unui guvern unic sub președinția lui Barbu Catargiu. Statul a început să poarte ulterior numele de România.

<sup>55</sup> Ion Nistor, *Istoria Basarabiei*, Chișinău, 1991, p.179.

Conform recensământului oficial rus din 1816, populația totală a Basarabiei era de 491 500 de locuitori, dintre care: 420 000 români (85,5%), 39 300 ruși și ucraineni (8%), 2500 bulgari și găgăuzi (0,5%), 20 600 evrei (4,2%), alte naționalități 9100 (1,8%).<sup>56</sup>

În teritoriul anexat s-a început implementarea treptată a modelului rusesc de administrație, care trece prin trei etape, și anume: etapa administrației provizorii (1812-1818); etapa autonomiei administrative (1818-1828); etapa consolidării sistemului rusesc de administrație (1828-1917). Fiecare dintre aceste etape își are particularitățile și caracteristicile sale distincte, asupra analizei cărora ne vom opri în cele ce urmează.

### ***2.5.2. Instituirea și funcționarea sistemului administrativ rusesc în Basarabia la etapa administrației provizorii (1812-1818)***

Imediat după actul de anexare forțată a Basarabiei, Rusia purcede la reorganizarea sistemului de administrație din acest teritoriu, prin adoptarea la 23 iulie 1812 a Regulamentului privind Administrarea provizorie a Basarabiei, urmat de adoptarea la 2 februarie 1813 a Legii despre instituirea a două departamente și a adunării lor comune, precum și prin punerea în aplicare a diferitelor instrucțiuni care reglementau diverse domenii de activitate a instituțiilor administrative.<sup>57</sup> Esența acestei etape constă în faptul că în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ținut seamă, într-o anumită măsură, de tradițiile sistemului anterior de administrație, fiind păstrate, în temei, fostele instituții administrative locale.

În conformitate cu actele normative menționate mai sus, autoritățile provinciale din Basarabia au fost divizate în autorități *civile* și autorități *militare*. Autoritățile și instituțiile civile erau conduse de *guvernatorul civil*, iar trupele militare și garnizoanele cetăților se aflau în subordinea comandantului militar al Basarabiei. Atât guvernatorul civil, cât și comandantul militar al regiunii se aflau, la început, în subordinea directă a comandantului armatei dunărene, care era reprezentantul administrației centrale rusești în regiune și prin intermediul căruia se lua legătura cu guvernul central și țarul Rusiei.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> G. Murgoci, *La population de la Bessarabie*, Paris, 1920, p. 19. Citat după: Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, p. 126.

<sup>57</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșcă, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 187.

<sup>58</sup> Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 21.

Din 31 mai 1813, conform unui decret imperial, guvernatorul civil al Basarabiei a fost subordonat direct autorităților centrale rusești, în baza dreptului pe care îl aveau toți guvernatorii din Rusia. Primul guvernator civil în Basarabia a fost Scarlat Sturza, iar comandant militar al regiunii a fost numit I.M. Hartingh, general-maior, comandantul cetății Hotin. Rusia ajustează sub modelul rusesc și situația Bisericii din Basarabia, numindu-l în fruntea ei pe Gavriil Bănulescu-Bodoni, care prin decretul din 21 august 1813 devine Mitropolit al Basarabiei.

Guvernatorul civil stătea în fruntea administrației provinciale și în această calitate exercita conducerea întregii activități administrative, numind cadrele din Cancelaria administrației civile, formată pentru asistența acestuia, și ispravnicii de ținuturi.

Cancelaria administrației civile a fost abilitată cu atribuții executive, fiind alcătuită din două departamente. Primul departament se ocupa de problemele de legislație, judecătorești, de poliție și învățământ. Al doilea departament se pre-ocupa de statistică, populație, venituri, vămi, comerț și industrie.<sup>59</sup> La 2 februarie 1813, Cancelaria administrației civile a fost reorganizată în Guvernul regional al Basarabiei. El era alcătuit din două departamente, cu structurile respective, și din Adunarea lor comună, al cărei președinte era guvernatorul civil. Adunarea examina și adopta deciziile definitive în chestiunile venite în apel de la departamente, precum și în chestiunile propuse de guvernatorul civil.<sup>60</sup> Adunarea comună era convocată prin dispoziția guvernatorului civil.

Mai puține schimbări s-au produs în organizarea instituțiilor administrative de nivel local.

În perioada administrației provizorii, în Basarabia au fost menținute vechea organizare administrativ-teritorială și instituțiile administrative de nivel local. Astfel, ținuturile erau administrate de către *ispravnici*, care erau numiți în funcție de guvernatorul civil pe un termen de un an. Ispravnicii aveau atribuții administrative, judecătorești, fiscale și de asigurare a ordinii publice. Unele ținuturi, ca Soroca, Hotin, Iași,<sup>61</sup> Bender, Orhei, erau administrate de câte doi ispravnici, iar ținuturile Tomarov, Greceni, Codru și Hotărniceni de câte un singur ispravnic.

Întrucât la acea etapă nu exista un act normativ care ar fi reglementat obligațiile ispravnicilor, ei își exercitau atribuțiile mai mult conform cutumelor și

<sup>59</sup> Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 23.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>61</sup> Sediul de reședință al județului Iași, care cuprindea localitățile din stânga Prutului, era orașul Bălți.

uzanțelor locale, care deseori erau tălmăcite în mod diferit și care stârneau deseori disfuncționalități în activitatea ispravnicilor și duceau la comiterea din partea lor a multor nelegiuri.

Ținuturile mai mari se divizau în *ocoale*. Astfel, ținutul Orhei avea 12 ocoale, Hotin – 8, Iași – 6, Bender – 3 ocoale. Celelalte ținuturi, și anume – Tomarov, Greceni, Codru și Hotărniceni, din cauza numărului mic de localități, nu se divizau în ocoale. Ocoalele erau conduse de *ocolași*. Unități administrativ-teritoriale primare erau satele în care administrația rămânea cea veche.

În același timp, în unele orașe, cum ar fi: Chișinău, cetățile Hotin, Bender și Akkerman, au fost create organe de poliție după modelul celor rusești. În activitatea lor, acestea se conduceau de regulamentele speciale ale ministerului rus al poliției și se aflau nu doar în subordinea autorităților civile, dar și a autorităților militare.

Sistemul administrativ ce se implementa în Basarabia și caracterul lui declarat provizoriu făcea să se înțeleagă că acesta constituie o etapă tranzitorie spre o administrație mai desăvârșită. Însă procesul se desfășura destul de controversat. Pe de o parte, nobilimea locală opta pentru menținerea instituțiilor administrative tradiționale, iar, pe de altă parte, autoritățile rusești, îndeosebi guvernatorul civil I.M. Hartingh, care l-a înlocuit la acest post pe băstinașul Scarlat Sturza, insistau asupra uniformizării administrației din Basarabia cu cea din guberniile rusești. Aceste stări de spirit duceau deseori la tensiuni, care au determinat în cele din urmă oficialitățile rusești să inițieze reorganizarea sistemului administrativ al Basarabiei, atât la nivel regional, cât și local, precum și să facă unele remanieri de cadre.

Astfel, guvernatorul civil I.M. Hartingh, considerat vinovat de starea tensionată creată în Basarabia, a fost înlocuit în 1816 cu I.H. Caragheorghe. De rând cu aceasta, guvernul țarist a introdus în ianuarie 1816 în Basarabia o funcție administrativă nouă, cea de *namesnic*, ca rezident imperial subordonat direct țarului. În această funcție a fost numit general-locotenentul A.N. Bahmetiev, care deținea concomitent și funcția de guvernator al Podoliei. El avea sarcina să asigure administrarea Basarabiei conform regulamentelor existente și să supravegheze întreaga activitate administrativă din regiune, fiind abilitat cu împuterniciri nelimitate.

Introducerea instituției namestnicului a diminuat esențial rolul guvernatorului civil al Basarabiei, atribuțiile căruia devin mai limitate. De rând cu aceasta, a fost format și un Comitet provizoriu, membri ai căruia au fost numiți boieri moldoveni și funcționari în exercițiu, în frunte cu guvernatorul I.H. Caragheorghe. Acest Comitet era ierarhic superior guvernului regional, subordonat namestnicului, avea

sarcini privind reorganizarea administrației regionale, restabilirea ordinii în satele și orașele regiunii, desfășurarea altor activități ce ținneau de viața social-economică a regiunii.<sup>62</sup>

Unele reorganizări s-au împlinit și în administrația ținutală, prin introducerea, alături de funcția de ispravnic, a funcțiilor de *revizor* cu atribuții de supraveghere a organelor de poliție, a pazei frontierei, a surselor de venit ale caznălei, și de *sameș* cu atribuții de conducere a activității cancelariei isprăvniciei și de control al îndeplinirii de către ispravnic, ocolăși și ceilalți funcționari și instituții din teritoriu a instrucțiilor și ordonanțelor primite. Administrația locală nu a suferit modificări, ocoalele fiind administrate de ocolăși, iar satele de staroști (starșini). Doar la Chișinău, în 1817, se înființează Duma orașenească, un organ electiv care se ocupa de treburile administrative și gospodărești ale orașului. Primul primar al orașului Chișinău a fost A.Nour.<sup>63</sup>

În așa fel, în condițiile sistemului de administrare provizorie inițiat în 1812 cu redimensionările efectuate în anii 1816-1818, inclusiv instituirea funcției de namesnic, se observă o tendință de centralizare a puterii prin răspândirea treptată în Basarabia a unor instituții și practici administrative rusești.

### ***2.5.3. Organizarea administrativă a Basarabiei în cadrul Imperiului Rus la etapa autonomiei administrative (1818-1828)***

Autoritățile țariste erau cointeresate în consolidarea pozițiilor sale în Basarabia. Având aceste aspirații, ele întreprindeau diferite acțiuni de ordin politic, economic, social pentru a-și atinge acest scop. Printre aceste acțiuni se înscriu și acele desfășurate în domeniul reorganizării sistemului de administrație a Basarabiei. În acest sens, o etapă distinctă o alcătuiește perioada anilor 1818 -1828, definită ca perioada autonomiei administrative a Basarabiei.

Referitor la noțiunea de *autonomie a Basarabiei* în cadrul Imperiului Rus, profesorul Sergiu Cornea, preocupat de această problemă investițională, consideră că „*ea nu reflectă adecvat esența acestei perioade și e puțin exagerată*”. Perioada respectivă poate fi definită, în opinia lui „*ca o autonomie administrativă limitată și provizorie*”.<sup>64</sup> Împărtășim această opinie, deoarece toate reorganizările

<sup>62</sup> Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 50-51.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 52-53.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 61.

administrative produse în această perioadă, după natura lor, au avut tendințe vădite de amplificare în Basarabia a sistemului rusesc de administrație. Cu toate că, după esența ei, forma autonomă de conducere presupunea recunoașterea particularităților naționale, inclusiv ale sistemului tradițional de administrație, acțiunile și politica promovată de autoritățile țariste în Basarabia nu întotdeauna confirmă acest lucru. Mai mult ca atât, intențiile de strâmtorare a intereselor locale, manifestate deja la etapa anterioară de administrație provizorie și mult mai simțite la etapa pe care urmează s-o analizăm în continuare, vor duce ulterior la implementarea definitivă a sistemului rusesc de administrație. În aceste condiții, într-adevăr nu putem vorbi despre o autonomie administrativă deplină.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost inițiată prin promulgarea la 29 aprilie 1818 la Chișinău, de către țarul Rusiei Alexandru I, a unui nou regulament privind reorganizarea sistemului de administrație în provincie, intitulat „*Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei*”. Acest document constituie suportul juridic principal, în baza căruia au fost constituite și au funcționat instituțiile administrative în perioada indicată.

În rescriptul său din 1818, țarul Alexandru I scrie: „Oblastia Basarabiei păstrează compoziția ei națională și, prin urmare, primește și o formă specială a administrării. Am văzut această țară și, dacă Atotputernicul va binevoi, am s-o mai văd. Cred că am să găsesc în ea, în fiecare pas, roadele instituțiilor mele și, împreună cu aceasta, probele zelului și sânguinței funcționarilor, care vor fi însărcinați cu conducerea acestei instituții”.<sup>65</sup> Cu toate că țarului nu i-a fost dat să mai vadă „această țară”, așa după cum își dorea atunci, spusele lui au fost treptat implementate, ecoul lor resimțindu-se și astăzi.

Noul regulament prevedea, în principiu, recunoașterea particularităților naționale privind organizarea și funcționarea administrației în Basarabia. Prin menținerea unor particularități locale, Basarabiei i-a fost acordat statutul de autonomie administrativă în cadrul Imperiului Rus. Autoritățile ruse conștientizau necesitatea aplicării față de teritoriul anexat a unor metode mai subtile pentru a câștiga sprijinul nobilimii locale, care, fiind afectată de dezmembrarea Moldovei istorice, se orienta mai mult spre valorile europene decât spre civilizația rusă, și pentru realizarea treptată a scopului de a implementa modelul administrativ rusesc.

Prin „*Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei*”, teritoriului anexat i s-a confirmat oficial denumirea de regiunea Basarabiei cu reședința în orașul Chișinău.

<sup>65</sup> Paul Gore, Anexarea Basarabiei (Schiță istorică). În: *Basarabia* (monografie)/ Sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, p. 165.



Prin acest act se fixau schimbările produse în administrația Basarabiei după anexare, se stipulau principiile generale de organizare administrativă a regiunii, se menționau instituțiile administrative și atribuțiile lor, se expuneau drepturile și îndatoririle populației basarabene.

„Așezământul” de la 1818 prevedea și unele modificări administrativ-teritoriale ale Basarabiei. Teritoriul regiunii a fost împărțit în șase ținuturi: Hotin, Iași, Orhei, Bender, Akkerman, Ismail.<sup>66</sup> Ținutul Iași își avea centrul de reședință în orașul Bălți, ținutul Orhei își avea reședința în orașul Chișinău, spre deosebire de celelalte ținuturi care își aveau reședința în orașele cu aceeași denumire ca și a ținuturilor. S-a menținut divizarea ținuturilor în ocoale.

**La nivel regional** se constituie un sistem de autorități administrative abilitate cu conducerea afacerilor publice din regiune. În acest sens, se evidențiază rolul *Consiliului Suprem* ca organ executiv, administrativ și judecătoresc al regiunii. Instituirea Consiliului Suprem și funcționarea acestui organ semnifică caracterul specific al sistemului administrativ al Basarabiei din perioada respectivă, spre deosebire de perioada anterioară, pe de o parte, și spre deosebire de alte regiuni ale Imperiului Rus, pe de altă parte.

Consiliul Suprem avea în componență 11 membri. Încetarea lor în funcție se făcea pe căi diferite. Cinci membri, și anume: namestnicul, guvernatorul, viceguvernatorul, președintele judecătoriei penale, președintele judecătoriei civile erau numiți, ceilalți șase membri erau aleși de către nobilimea locală<sup>67</sup> pe un termen de trei ani cu confirmarea namestnicului. Printre membrii aleși era în mod obligatoriu Mareșalul regional al nobilimii. Funcția de președinte al Consiliului Suprem era exercitată de namestnic. În anul 1818 Consiliul Suprem era condus de A.N. Bahmetiev, guvernatorul general al Podoliei, care era concomitent și namestnic al Basarabiei.

Consiliul Suprem din Basarabia era în subordinea directă a țarului care se realiza prin intermediul unui secretar de stat, responsabil pentru problemele

<sup>66</sup> Ion Nistor, *Istoria Basarabiei*, 1923, p. 267. Citat după: I. Zablorschi, *Istoria*, în: *Basarabia* (monografie) / Sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, p. 136.

<sup>67</sup> Nobilimea din Basarabia și-a păstrat privilegiile și a fost egalată în drepturi cu cea rusă. Ei îi revine un rol important în sistemul de administrare instituit în Basarabia. Majoritatea funcțiilor administrative erau deținute de reprezentanții nobilimii în baza principiului eligibilității. Nobilimea a căpătat dreptul de a convoca Adunările nobilimii în cadrul cărora se alegeau funcționarii pentru instituțiile administrative ale regiunii și ținuturilor, Mareșalul regional și, respectiv, mareșalii ținutali ai nobilimii.



Basarabiei în Consiliul de Stat al Imperiului Rus.<sup>68</sup> Consiliul Suprem exercita funcții organizatorice, administrative, economice și judecătorești. El examina în ședințele sale cele mai importante probleme privind situația din regiune și adopta decizii pe marginea lor. Deciziile Consiliului Suprem puteau fi atacate în Consiliul de Stat al Imperiului Rus prin intermediul ministrului Justiției sau al procurorului general.

Pe parcursul celor zece ani cât a funcționat Consiliul Suprem, din 1818 și până în 1828, în activitatea lui s-au observat și anumite disfuncționalități exprimate, alături de altele, și prin faptul că membrii lui aleși din partea nobilimii locale nu cunoșteau îndeajuns legislația, tehnicile administrative și limba rusă, iar membrii numiți ai Consiliului Suprem nu cunoșteau legile locale, sistemul tradițional de administrație din Basarabia și limba localnicilor. Starea de lucruri creată genera deseori unele tensionări între funcționarii locali și cei ruși. Aceasta și alte cauze au determinat un randament scăzut al activității Consiliului Suprem.

O altă autoritate administrativă în Basarabia era *Guvernatorul civil*. El se afla în subordinea directă a namestnicului și era responsabil de situația din regiune. În calitate de președinte al guvernului regional, el ocupa un loc important în sistemul administrativ, fiind abilitat cu atribuții de coordonare și supraveghere a activității tuturor instituțiilor administrative din regiune. Prin exercitarea acestor atribuții, Guvernatorul civil asigura funcționalitatea sistemului administrativ în ansamblu. El putea propune namestnicului, ori direct Consiliului Suprem, spre deliberare, problemele ce vizau desfășurarea normală a vieții social-economice din regiune. Guvernatorul aproba sentințele judecătorești penale, coordona și controla activitatea organelor de poliție, era responsabil de menținerea ordinii publice și de starea sanitară din regiune. El era, de asemenea, abilitat cu dreptul de a contacta guvernatorii regiunilor vecine, curțile regale ale statelor vecine și misiunile diplomatice ale Rusiei peste hotare. Astfel, prin atribuțiile exercitate, Guvernatorul civil ocupa un loc distinct în sistemul administrației publice a regiunii, activând sub conducerea namestnicului și Consiliului Suprem.

---

<sup>68</sup> Un rol important în această funcție i-a revenit contelui I.A. Capodistrias (1776-1831). El era promotor al politicii liberale și susținător al orientării constituționaliste în organizarea statală, manifesta un viu interes față de evenimentele și procesele desfășurate în Basarabia, întreținea legături strânse cu familii nobile din Basarabia. Fiind secretar de stat, responsabil de problemele Basarabiei, el se bucura de încrederea țarului și avea o anumită influență asupra deciziilor adoptate privind regiunea Basarabia.

Un rol însemnat în sistemul autorităților administrative îi revenea *Guvernului regional*. Acesta era format din guvernator, viceguvernator, patru consilieri, administratorul financiar și doi asesori.<sup>69</sup> Guvernatorul și viceguvernatorul erau numiți în funcție cu aprobarea țarului, iar consilierii, asesorii și visterul regional – cu acordul namestnicului.<sup>70</sup>

Guvernul era alcătuit din două departamente. Primul, denumit *departamentul executiv*, era condus direct de guvernator, în ale cărui atribuții intra soluționarea problemelor organizatorico-administrative prin coordonarea și supravegherea instituțiilor administrative din regiune. În activitatea sa se conducea de dispozițiile și regulile prevăzute pentru cârmuirile guberniale din Rusia. Al doilea era *departamentul economic*, care se preocupa de problemele economico-financiare și de activitățile de control. Acest departament era condus de viceguvernator.

La nivelul celor două departamente se soluționau problemele mai minore ce țineau de activitatea administrativă și economică curentă. Problemele mai importante se discutau la ședința comună a celor două departamente ale guvernului. Reclamațiile referitoare la activitatea Guvernului regional puteau fi adresate spre soluționare Consiliului Suprem.

În conformitate cu „Așezământul” din 1818, în Basarabia au fost instituite și unele funcții noi, anterior inexistente în sistemul tradițional de administrație, preluate din sistemul rusesc. Printre aceste funcții erau cele de *procuror regional* și *procuror ținutal*. Acești funcționari erau abilitați cu dreptul de a inspecta orice instituție administrativă din Basarabia, de a supraveghea respectarea de către ele a regulamentelor în vigoare și îndeplinirea competențelor atribuite lor. Despre încălcările depistate ei informau, respectiv, namestnicul regiunii și ispravnicul de ținut.

Printre instituțiile nou-create se mai numără: *Direcția sanitară regională*; *Direcția vamală de circumscripție*; *Oficiul poștal regional*; *Oficiul cadastral al regiunii*; *Arhitectul regional*. În activitatea lor, aceste instituții administrative se conduceau de legile și regulamentele Imperiului Rus. În așa fel devine tot mai evidentă infiltrarea în activitatea administrativă din Basarabia a regulilor și practicii administrative rusești.

Întrucât autoritățile civile ale regiunii au fost divizate în executive și judecătorești, cele din urmă aveau o organizare și un mod de funcționare propriu. Instituțiile judecătorești se divizau, la rândul lor, în trei trepte. În calitate

<sup>69</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșcă, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 207.

<sup>70</sup> Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 79.

de instanță judecătorească de cel mai înalt nivel era Consiliul Suprem, după care urmau judecătoriile regionale – penală și civilă, apoi judecătoriile ținutale. Președinții judecătoriilor erau numiți de către namestnic și confirmați de țar.<sup>71</sup>

Prin folosirea pe larg a legislației rusești și a limbii ruse, activitatea instanțelor judecătorești tot mai mult era adaptată la practica Imperiului Rus. Această tendință se observa în tot sistemul administrativ al Basarabiei, unde, fiind formal proclamată autonomia administrativă, de fapt se implementa destul de activ legislația și practica administrativă rusă.

**La nivel local** se produc anumite transformări, păstrând-se, în același timp, unele dimensiuni ale administrației precedente. Administrația locală era reprezentată de autoritățile de nivel ținutal, de nivelul ocoalelor, de nivelul satelor și orașelor.

Astfel, la nivel de ținut s-a păstrat instituția *ispravniciei*, în componența căreia activau un ispravnic și patru asesori. Ei erau aleși de nobilime și confirmați de către namestnic. Ispravnicul deținea, ca și mai înainte, funcția-cheie în administrația ținutală, fiind abilitat cu dreptul și obligațiunile de a îndeplini dispozițiile autorităților administrative ierarhic superioare, de a supraveghea respectarea de către autoritățile ierarhic inferioare și de către toți locuitorii ținutului a îndatoririlor acestora. Lui i se încredința asigurarea ordinii publice, examinarea litigiilor civile mărunte, asigurarea staționării trupelor militare în ținut, întreținerea în ordine a gospodăriei rutiere, a stării sanitare a ținutului, era responsabil de securitatea alimentară a populației.

După cum s-a menționat deja, ținuturile erau divizate în ocoale, care erau conduse de *ocolași*, numiți în funcție de către ispravnic. Ocolașul era abilitat cu dreptul și obligațiunea de a executa dispozițiile autorităților ierarhic superioare, de a asigura ordinea publică în teritoriul ocolului, de a examina litigiile simple între locuitorii ocolului, de a duce evidența populației, de a asigura buna funcționalitate a trupelor militare dislocate pe teritoriul ocolului. El purta responsabilitate pentru executarea atribuțiilor sale față de ispravnic.

În *sate* funcțiile administrative erau exercitate de *dvornici*, numiți în funcție, ca și ocolașii, de către ispravnic. Ei trebuiau să locuiască în localitatea dată și să se bucure de susținerea populației din localitatea respectivă. Dvornicii purtau răspundere de situația creată în parametrii localității rurale asupra căreia își exercitau autoritatea.

Se deosebeau din punctul de vedere al organizării administrative orașele reședință de ținut. Ele erau administrate de *Dumele orășenești* și de *Consiliile*

<sup>71</sup> Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 81.

*de breaslă*, care funcționau conform regulamentelor rusești. Conform acestor regulamente, Dumele orașenești activau în următoarea componență: un *burgomistru*, doi *ratmani* și un *copist*. Burgomistrul și ratmanii erau aleși de locuitorii orașelor și activau fără a fi remunerați. În cadrul Consiliilor de breaslă activau *burgomistrul*, *primarul orașului* și *staroștii breslelor*. Funcțiile lor erau electivă și activau fără a fi remunerați.<sup>72</sup>

În așa fel, la nivel local, ca și la nivel regional, chiar în condițiile declaratei autonomii administrative, se observă o tendință vădită de implementare tot mai pronunțată a sistemului rusesc de administrare și de implementare a practicii administrative a Imperiului Rus. În sistemul administrativ al Basarabiei au intervenit schimbări atât de ordin instituțional, cât și funcțional. Autonomia administrativă declarată era însoțită și de infiltrarea în sistemul administrativ al Basarabiei a practicii administrative rusești prin favorizarea aplicării normelor de drept ale Imperiului Rus și implementarea în regiune a unor instituții administrative caracteristice sistemului rusesc de administrație. Aceste procese erau însoțite de preluarea unor vicii specifice sistemului rusesc de administrație exprimate în abuzul administrativ, nerespectarea legilor, delapidarea averii publice, formalismul în abordarea problemelor, gradul înalt de corupție în organele administrative.

De rând cu aceasta, se observă reducerea rolului și influenței funcționarilor moldoveni în cadrul instituțiilor administrative și creșterea, prin impunerea voinței lor, a funcționarilor ruși angajați în sistemul administrativ al Basarabiei. Această politică promovată de namestnicul Bahmetiev a fost continuată de succesorii acestuia, I.N. Inzov și M.S. Voronțov.

Ultimul a intrat în exercițiul funcției în iunie 1823 și, fiind un adept ferm al concepției de lichidare a particularităților locale și de introducere în Basarabia a instituțiilor și structurilor administrative ruse, a practicat în mod abuziv eliberarea funcționarilor moldoveni și înlocuirea lor cu funcționari ruși, a anulat dreptul nobilimii locale de a alege ispravnicii și asesorii în administrația ținuturilor, trecând la numirea lor, a întreprins și alte măsuri orientate spre lichidarea particularităților locale și unificarea sistemului administrativ al Basarabiei cu cel al guberniilor rusești. Astfel, în perioada autonomiei administrative a Basarabiei, care a durat din 1818 și până în 1828, s-a produs constituirea unui sistem administrativ specific, însoțit de lichidarea treptată a particularităților naționale cu infiltrarea activă a instituțiilor rusești de administrație.

<sup>72</sup> Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 87.

#### 2.5.4. *Consolidarea sistemului rusesc de administrație în Basarabia (1828-1917)*

În condițiile în care preocuparea permanentă a autorităților țariste era de a limita, iar în unele cazuri de a lichida particularitățile locale din administrația Basarabiei, autonomia administrativă, chiar și fiind declarată, nu mai putea să supraviețuiască. Deja în anul 1825 M.S. Voronțov a inițiat elaborarea unui proiect de Regulament cu privire la administrarea Basarabiei, având susținerea Comitetului miniștrilor al Rusiei. După moartea lui Alexandru I, tronul Imperiului Rus este preluat de Nicolai I, care, spre deosebire de predecesorul său, nu tolera manifestările liberale și considera absolutismul ca unica formă posibilă de guvernământ. Se creaseră, astfel, condițiile favorabile în care se putea schimba sistemul administrativ al Basarabiei.

În anul 1828, prin adoptarea la 29 februarie a „*Așezământului pentru ocârmuirea oblastei Basarabiei*”, se pune începutul unei noi, celei de-a treia, perioade în evoluția transformărilor administrative din Basarabia și ajustarea lor la rigorile administrației de tip rusesc. În această perioadă, care a durat de fapt până în anul 1917, în sistemul administrativ al Basarabiei au avut loc schimbări radicale, atât de ordin structural, cât și funcțional, constituind, prin esența lor, implementarea definitivă și deplină a sistemului rusesc de administrare, pentru care erau caracteristice tendințe vădite spre centralizarea și uniformizarea administrației teritoriilor din componența Imperiului Rus.

Cu toate că, în conformitate cu „*Așezământul*” din 1828, Basarabiei i se păstra formal titulatura de regiune, de fapt a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial, care funcționa în baza legislației rusești, ceea ce semnifica introducerea organizării administrative rusești. În partea introductivă a acestui document se stipula că asupra Basarabiei se extinde legislația rusă cu privire la administrarea gubernială. După cum consemnează I. Zablorschi, „Regulamentul” lui Voronțov făcea ca „toată puterea de acum se concentra în mâinile guvernatorului militar, autonomia locală e desființată, legile moldovenești sunt înlocuite cu cele rusești, limba moldovenească e scoasă din actele publice, făcând loc celei ruse, încercări serioase de rusificare urmau să se facă și în instituțiile de cult și de cultură”.<sup>73</sup>

Din punctul de vedere al organizării teritoriului Imperiului Rus, regiunea Basarabia a fost inclusă în componența guvernământului general al Novorosiei.

<sup>73</sup> I. Zablorschi, Istoria. În: *Basarabia* (monografie) / Sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, p. 137-138.

Astfel, Novorosia și Basarabia constituiau o unitate administrativ-teritorială cu un guvernământ general comun. În ceea ce privește organizarea internă a teritoriului, vom menționa că ținuturile din Basarabia, ca unități administrativ-teritoriale, au fost transformate în *județe*. Au fost organizate șase județe, și anume: Hotin, Iași (cu reședința la Bălți), Orhei (cu reședința la Chișinău), Bender, Akkerman, Ismail.

Sistemul administrativ al Basarabiei în noile condiții includea administrația regională, județeană, orășenească și satească.

*La nivel regional* a fost lichidată instituția namestnicului. Funcțiile lui au fost preluate de *guvernatorul general*, care era reprezentantul țarului și al autorităților centrale în teritoriu. În această calitate, guvernatorul general promova voința puterii centrale, supraveghea activitatea tuturor instituțiilor regionale. Primul guvernator general al Basarabiei a fost M.S. Voronțov care își avea sediul de reședință la Odesa. Succesorul lui, cu începere din 1854, a fost P.Fiodorov. Din administrația regională mai făceau parte: Consiliul regional; Cărmuirea regională (Uprava); Palatul haznalei; Judecătoria penală; Judecătoria civilă; Judecătoria de conștiință.

*Consiliul regional* era un organ consultativ și de dispoziție care activa sub președinția guvernatorului general și în componența căruia mai intrau: guvernatorul, viceguvernatorul, mareșalul regional al nobilimii, președinții judecătoriilor regionale și doi reprezentanți ai guvernatorului regional. La ședințele Consiliului regional se examinau chestiuni ce țineau de starea vieții social-economice și financiare din regiune, de regulă, propuse de guvernatorul general, guvernator, cărmuirea regională ori mareșalul regional al nobilimii. Guvernatorul general deținea o poziție distinctă în acest organ, având dreptul chiar să anuleze deciziile Consiliului regional. Spre deosebire de Consiliul Suprem, autoritate supremă executivă, administrativă și judecătorească care a funcționat în Basarabia la etapa anterioară, Consiliul regional avea niște competențe mult mai limitate, fiind supus supravegherii din partea procurorului regional.

*Cărmuirea regională (Uprava)* era un organ executiv al regiunii în frunte cu guvernatorul, care era numit în funcție de către țar. Pe lângă Cărmuirea regională funcționau serviciile specializate de asistență socială, arhitectură, direcția sanitară, procurorul regional, adunarea deputaților nobilimii. În Basarabia funcționau și unele servicii aflate în subordinea directă a ministerelor centrale rusești, printre ele fiind direcțiile carantină, a vămilor, a lacurilor, oficiul poștal regional.

*Palatul haznalei* era un organ care gestiona finanțele regiunii, îndeplinind funcții economico-financiare. În această calitate avea în structura sa secțiile economică, control, vistieria regională. Pe lângă Palatul haznalei funcționau serviciul cadastral și direcția silvică.

*Instanțele judecătorești* la nivel regional erau reprezentate de Judecătoria penală, Judecătoria civilă, Judecătoria de conștiință. Președinții primelor două judecătoria erau numiți în funcție de către țar, iar judecătorul în cea de-a treia instanță era numit în funcție de guvernatorul general. Pentru această etapă este caracteristic faptul că în sistemul judecătoresc național au avut loc nu doar schimbări instituționale, dar și de natură utilizatoare a legislației. Astfel, legislația locală a fost scoasă din uz, după cum menționează Georgescu-Vrancea, prin „dezrădăcinarea normelor de organizare a justiției băștinașe și înlocuirea lor cu norme specifice rusești”.<sup>74</sup>

Instituțiile administrative de nivel regional din Basarabia promovau prin activitățile desfășurate modelul rusesc de gestionare a afacerilor publice și tot mai activ impuneau stilul administrativ centralizat bazat pe o construcție ierarhică și rigidă a autorităților publice și pe o politică de deznaționalizare a valorilor autohtone.

**La nivel local** administrația era reprezentată, la etapa respectivă, de către instituțiile județene, orășenești și sătești, iar cu începere din 1870 – și de instituțiile administrative de voloste.

*Administrația județeană* era alcătuită de isprăvnicia județului care activa în componența unui ispravnic și patru asesori numiți în funcție de către guvernatorul general. La nivel județean funcționau vistieriile județene, câte un procuror numit de Cărmuirea regională și confirmat în post de guvernatorul general, precum și de alte structuri administrative județene. De rând cu acestea funcționau judecătoriile județene, precum și mareșalii județeni ai nobilimii.

*Administrația orășenească* a fost instituită în Chișinău, Bender, Ismail, Bălți, Hotin, Akkerman, Chilia și Reni, unde activau Dumele orășenești, consiliile orășenești și consiliile breslelor. Instituția judecătorească a orașelor era magistratura.

<sup>74</sup> C. Georgescu-Vrancea, Legislația. În: *Basarabia* (monografie) / Sub îngrijirea lui Ștefan Cioabanu, Chișinău, 1993, p. 218.



Vorbind despre sistemul de administrație locală, vom menționa că, pe lângă menținerea divizării administrativ-teritoriale în județe, către anul 1870 în Basarabia a fost extins sistemul administrației de *voloste*. Volostea, ca unitate administrativ-teritorială, întrunea câteva sate. Administrația volostei, cu sediul în unul dintre sate, era alcătuită din: adunarea volostei; șeful de voloste; cârmuirea volostei; judecătoria de voloste. Adunarea volostei era alcătuită din cârmuirea volostei în care intrau șeful volostei, conducătorii administrațiilor satești și reprezentanții aleși în fiecare sat din componența volostei. Ea avea următoarele atribuții: alegea șeful de voloste și reprezentanții pentru adunarea de desemnare a candidaților în adunarea zemstvei județene; numea și revoca funcționarii volostei și le stabilea salariile; aproba sentințele pronunțate de adunările satelor; supraveghea activitatea de colectare a impozitelor; aproba devizul de cheltuieli al volostei; asigura întreținerea școlilor, depozitelor alimentare și a serviciilor de asistență socială; elabora măsuri de asigurare a averii locuitorilor contra calamităților naturale și incendiilor.<sup>75</sup> Șeful volostei era ales pe un termen de trei ani și era învestit cu funcții administrative și polițienești. În subordinea lui se aflau staroștii satelor și cârmuirea volostei. Cârmuirea volostei era alcătuită din staroștii satelor, percepatori, câțiva consilieri și un secretar. Sarcina principală a acestui organ era organizarea colectării impozitelor de la locuitorii volostei. Judecătoria de voloste era alcătuită din câțiva judecători aleși de adunarea de voloste, sarcina acestora fiind examinarea cazurilor civile și penale de importanță minoră.

*Administrația satelor* constituia veriga inițială în sistemul de administrație locală. Satele erau administrate de staroști aleși la adunarea satelor respective. Starostele convoca și conducea adunările satești și organiza executarea hotărârilor acestor adunări, precum și a deciziilor instituțiilor administrative superioare. El era responsabil de starea patrimoniului sătesc, supraveghea achitarea impozitelor, era responsabil de menținerea ordinii publice. Starostele satului avea în subordinea lui doi ajutori: un sutaș – comandant al poliției satești și un secretar.

După cum vedem, prin acțiunile întreprinse în conformitate cu prevederile „Așezământului” din 1828, în Basarabia a avut loc consolidarea și centralizarea treptată a sistemului rusesc de administrare, prin crearea instituțiilor guberniale comune

<sup>75</sup> V. Ionescu-Darzen, *Organizarea administrativă a Basarabiei*, Chișinău, 1920, p. 38-39. Citat după: Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 128.



pentru toată Rusia, după care a urmat introducerea în toate sferele vieții publice a limbii ruse și antrenarea în sistemul administrativ a cadrelor venite din Rusia.

**Reformele administrative** din anii 60-70 ai secolului al XIX-lea, și anume: reforma *zemstvelor*, reforma *orășenească* și reforma *judiciară*, au uniformizat definitiv sistemul administrativ din Basarabia cu cel din Imperiul Rus. Aceste reforme au fost condiționate de necesitatea ajustării vechiului sistem al autocrației la situația nouă alimentată de transformările burgheze din Rusia. Prin actul de la 19 februarie 1861 în Rusia a fost lichidată șerbă, temelie pe care se baza construcția statală a Imperiului. Acest fapt a și impulsionat efectuarea reformelor respective.

**Reforma zemstvelor.** Pentru sistemul administrativ al Basarabiei din acea perioadă era caracteristică introducerea, ca și în alte gubernii din Rusia, a noilor instituții administrative – *zemstvele*. Acestea au fost create din necesitatea adaptării sistemului de administrare la exigențele dezvoltării capitaliste, prin punerea în aplicare a unor principii noi de construcție și funcționare a administrației locale. Prin promovarea acestei reforme Alexandru al II-lea urmărea scopul „descentralizării conducerii și inițierea dezvoltării autoadministrării locale în Rusia”.<sup>76</sup> Aceasta presupunea crearea și implementarea autonomiei comunale, județene și guberniale.

Instituția *zemstvelor* a fost introdusă în Rusia în 1864, iar în Basarabia – în 1869. *Zemstvele* erau de două niveluri: județean și gubernial. Pentru *zemstvele* de ambele niveluri erau prevăzute două tipuri de organe: adunările de *zemstvă*, ca organe de dispoziție, și consiliile de *zemstvă*, ca organe executive. *Zemstvele* erau organe electivă, la alegerea cărora se ținea seamă de două criterii, și anume: cenzul de avere și apartenența socială. Ponderea cea mai mare în componența *zemstvelor* o aveau proprietarii funciari și negustorii, iar reprezentanții țăranimii și ai altor pătri neavute constituiau partea minoritară a acestora. *Zemstvele* erau alese pentru un termen de trei ani.

Veriga principală în sistemul *zemstvelor* o constituia *zemstva județeană*. Președinte al *zemstvei* județene era din oficiu, mareșalul județean al nobilimii. Adunarea *zemstvei* județene era convocată o dată în an, nu mai târziu de luna octombrie, durata ședințelor fiind de zece zile. Organul executiv al *zemstvei* județene era Consiliul *zemstvei*. Președintele Consiliului *zemstvei* era confirmat în funcție de către guvernator. Dintre membrii adunării era ales un secretar.

De competența *zemstvelor* județene țineau următoarele chestiuni: impozitele speciale în bani și în natură; patrimoniul și finanțele *zemstvei*; drumurile

<sup>76</sup> В.И. Фадеев, *Муниципальное право России*, Москва, 1994, p. 28.

și pădurile; poșta și telefoanele; instituțiile medicale și de caritate; asigurările mutuale; aprovizionarea; acordarea ajutorului material săracilor, orfanilor și handicapaților; serviciul veterinar; învățământul public; sprijinirea agriculturii, industriei și comerțului.<sup>77</sup>

În sistemul administrativ un loc aparte revenea *zemstvei guberniale*. Ea avea unele particularități de constituire și funcționare. Consilierii în adunarea *zemstvei guberniale*, în număr de 36 de persoane, erau aleși de către *zemstvele județene*. De rând cu consilierii aleși, în componența *zemstvei guberniale* mai activau și consilieri desemnați din oficiu. Printre aceștia erau mareșalii județeni ai nobilimii, președinții consiliilor *zemstvelor județene*, șefii serviciilor județene pentru agricultură. Președinte al *zemstvei guberniale* era, din oficiu, mareșalul gubernial al nobilimii. Adunarea *zemstvei guberniale* se convoca o dată pe an, după încheierea ședințelor *zemstvelor județene*, pe o durată de cel mult 20 de zile. Organul executiv al *zemstvei guberniale* era Consiliul *zemstvei*. Competențele *zemstvei guberniale* erau aceleași ca și ale *zemstvelor județene*, numai că ele erau extinse asupra întregului teritoriu al guberniei.

*Zemstvele* ca organe de autoadministrare locală nu erau finanțate de către stat. Ele aveau dreptul de a stabili și colecta taxele și impozitele locale, care, de fapt, constituiau principalele surse de venituri utilizate pentru întreținerea instituțiilor *zemstvei*. Deși *zemstvele*, după natura lor, erau organe ale autoadministrării locale, competențele lor erau totuși limitate. Ele se aflau sub tutela și controlul instituțiilor de stat. Guvernatorul era acea persoană care deschidea și închidea lucrările adunării *zemstvei guberniale*. Lui și ministrului de Interne îi aparținea dreptul de anulare a deciziilor *zemstvei* care, în opinia lor, contraveneau intereselor statului. Autocrația rusă folosea *zemstvele* ca un instrument de realizare a politicii și intereselor sale.

*Reforma orășenească*. O parte componentă a transformărilor administrative din acea perioadă a fost și reforma orășenească. La 16 iunie 1870 țarul Alexandru al II-lea a aprobat un nou „Regulament urban” care prevedea modalitatea de administrare a orașelor. Pentru realizarea reformei administrației orășenești, la Chișinău a fost constituită o instituție regională abilitată cu competențe de implementare a reformei în orașele Chișinău, Akkerman, Bender, Hotin, Soroca și în târgurile

<sup>77</sup> *Istoricul și activitatea zemstvelor în Basarabia în decurs de cincizeci de ani (1869-1919)*, Chișinău, 1920, p. 3-6. Citat după: Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, p. 121.

Păpușoi, Turlaci, Sabo.<sup>78</sup> Orașele Bălți și Orhei, fiind în proprietate privată, dispuneau pentru început de o administrație deosebită de cea a orașelor nominalizate.

În conformitate cu „Regulamentul urban”, administrația orășenească era alcătuită din două organe: *Duma orășenească*, ca organ de dispoziție, și *Consiliul orășenesc*, ca organ executiv. Duma orășenească era aleasă de locuitorii contribuabili ai orașelor care erau divizați în trei categorii, în dependență de mărimea impozitelor achitate. Un astfel de sistem electoral asigura predominarea în Dumele orășenești a nobilimii și negustorilor. Duma alegea, la rândul său, Consiliul orășenesc în frunte cu primarul. Primarul conducea și coordona atât activitatea Dumei, cât și a Consiliului orășenesc. Primarii orașelor reședință de județ erau confirmați în funcție de către guvernator, iar primarul orașului Chișinău – de către ministrul de Interne al Rusiei.

În atribuțiile dumei și ale consiliilor orășenești intrau rezolvarea problemelor ce țineau de amenajarea orașelor, întreținerea instituțiilor medicale și de învățământ, susținerea comerțului și a industriei locale, asigurarea protecției antiincendiară și a ordinii publice, soluționarea altor probleme ale vieții urbane. Ca și zemstvele, organele administrației orășenești aveau împuterniciri limitate, deciziile lor fiind executorii numai după ce erau aprobate de către instituțiile de stat.

*Reforma judecătorească.* Transformările efectuate în Basarabia în acea perioadă au cuprins și reforma judecătorească realizată cu începere din anul 1869. Important este că, prin reforma efectuată, justiția a fost separată de administrație, ceea ce consemna ajustarea sistemului judecătoresc la niște cerințe ale timpului. Odată cu aplicarea noilor regulamente judecătorești se introduceau aceleași instanțe judiciare pentru toate stările sociale, s-a instituit avocatura și curtea de jurați, judecătoria de gradul doi, ca instanță superioară subordonată Palatei de la Odesa. De rând cu aceasta, reforma judecătorească a contribuit la limitarea ariei de acțiune a dreptului local și la introducerea în exclusivitate a limbii ruse în procesele judiciare și în documentarea judecătorească.

După aplicarea reformelor descrise mai sus, în Basarabia a fost instituit un sistem de administrație tipic rusesc. În anul 1873 Basarabia a fost transformată, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, aprobată de Alexandru al II-lea, în *gubernie*. Aceasta a fost o constatare juridică a unor realități existente de mai mult timp. În fruntea ierarhiei administrative guberniale era guvernatorul, care

<sup>78</sup> *Istoria RSS Moldovenești*, vol. I, Chișinău, 1967, p. 520.

prezida un șir de instituții și diverse comitete menite să contribuie la buna administrare a guberniei Basarabia.

Astfel, pe parcursul a mai bine de o sută de ani în Basarabia a fost treptat implementat sistemul rusesc de administrație, care s-a menținut până în anul 1917. Acest lucru a contribuit în mare măsură la deznaționalizarea sistemului administrativ, care, la rândul său, a influențat toate sferele vieții politice și social-economice din Basarabia.

## 2.6. Organizarea administrativă a Basarabiei în perioada 1917-1940

### 2.6.1. *Evenimentele din Rusia și modificările în regimul politic și sistemul administrativ al Basarabiei*

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, a cărui parte componentă era și Basarabia, devine destul de complicată, mai ales după revoluțiile din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Ele s-au reflectat și în cea mai îndepărtată extremitate vestică a Imperiului – Basarabia, producând aici o creștere fără precedent a conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă la începutul secolului de prima revoluție rusă, produsă în anii 1905-1907, când țarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăți cultural-iluministe, precum și a partidelor politice.

În aprilie 1917 intelectualitatea basarabeană întemeiază partidul național moldovenesc sub președinția lui Vasile Stroiescu. Principalele revendicări stipulate în programul acestui partid erau: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic, cultural; alegerea puterii supreme în ținut – Sfatul Țării; introducerea limbii materne a populației de bază ca limbă oficială în administrație și justiție, ca limbă de predare în școală și în serviciul religios în biserică...”.<sup>79</sup> Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat ulterior desfășurarea unor activități concrete ce țin de implementarea lor în viață.

La 20 octombrie 1917 la Chișinău a fost convocat Congresul militarilor moldoveni, care și-a desfășurat lucrările pe parcursul a șapte zile. Una dintre cele mai importante decizii ale Congresului a fost proclamarea autonomiei teritoriale și politice a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului

<sup>79</sup> Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, p. 180.

națiunilor la autodeterminare, proclamat de bolșevici. A doua hotărâre foarte importantă adoptată de Congresul militarilor moldoveni a fost aceea de a forma Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii în ținut, stabilindu-se ca în componența lui să intre 120 delegați, dintre care 70 procente de mandate au fost rezervate moldovenilor, iar 30 procente minorităților naționale conlocuitoare. Totodată, 10 mandate erau prevăzute pentru populația moldovenească din partea stângă a Nistrului.

Următorul pas în consolidarea autonomiei teritoriale și politice, prin reorganizări instituționale, l-a constituit convocarea la 21 noiembrie 1917 a ședinței Sfatului Țării, membrii căruia, în număr de 150 de persoane, spre deosebire de 120 cât se stabilise anterior, fuseseră propuși de către partidele politice, organele auto-administrației locale, organizațiile național-culturale. În componența Sfatului Țării intrau reprezentanți ai zece naționalități.<sup>80</sup> În conducerea Sfatului Țării au fost aleși Ion Inculeț în calitate de președinte și Pantelimon Halippa ca vicepreședinte.

În ședința din 29 noiembrie 1917 Sfatul Țării a adoptat Legea cu privire la administrarea Basarabiei, conform căreia puterea supremă în Basarabia aparținea Sfatului Țării, până la convocarea Constituintei Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor: de interne; de instrucție publică; de agricultură și cadastru; de finanțe; de căi ferate, poștă, telegraf și telefoane; de război și marină; de justiție și culte; de comerț, muncă și industrie; de afaceri naționale; de control general.<sup>81</sup>

Președintele Consiliului Directorilor Generali (Prim-director general) era confirmat în funcție de către Sfatul Țării. Lui îi revenea dreptul de a forma componența Consiliului Directorilor Generali. Adjuncții Directorului general erau confirmați în funcție de către Consiliul Directorilor Generali. Pe lângă fiecare directorat general se constituia un Consiliu administrativ în frunte cu Directorul general, în care mai intrau adjuncții Directorului general, șefii de subdiviziuni ai directoratului general respectiv.

Un pas important în acțiunile Sfatului Țării a fost, de asemenea, și proclamarea la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse. Aceasta a dat posibilitate de a amplifica acțiunile întreprinse anterior, inclusiv să se purceadă la implementarea legii nominalizate

<sup>80</sup> Membrii Sfatului Țării reprezentau practic toate naționalitățile din ținut: 105 moldoveni, 15 ucraineni, 14 evrei, 7 ruși, 2 bulgari, 2 germani, 1 polonez, 1 armean, 1 grec, 2 găgăuzi. (A se vedea: Mihail Bruhis, *Op. cit.*, p. 185.)

<sup>81</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 239-240.

privind formarea organelor de conducere a republicii și să se revitalizeze, de fapt, elementele statalității naționale moldovenești. Consiliul Directorilor Generali, constituit în frunte cu Pantelimon Erhan, exercita funcțiile de Guvern al Republicii Democratice Moldovenești.<sup>82</sup>

O importanță deosebită în procesul de instituționalizare statală are decizia unanimă a Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldovenești. Aceasta a devenit posibil în contextul urmărilor revoluției din octombrie din Rusia și al evoluției situației internaționale. Proclamarea independenței semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de ocupație rusească, la normele autohtone administrative, judecătorești, școlare și bisericești.

Totodată, era evident că proclamarea independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. În contextul aspirațiilor populației basarabene, soluționarea definitivă înseamnă unirea acestui ținut, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul Român, lucru îndeplinit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918 privind unirea condiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România.

Sfatul Țării a convenit cu Guvernul României că unirea Basarabiei se face cu condiția păstrării și respectării particularităților locale. Aceasta presupunea că Sfatul Țării va continua să activeze, fiind ales pe viitor prin vot universal, egal, direct și secret și va deține atribuțiile de aprobare a bugetului, de control asupra organelor administrației publice, inclusiv asupra funcționarilor angajați în aceste organe. Legile și organizarea locală rămâneau în vigoare și puteau fi modificate de Parlamentul român numai după participarea la lucrările lui și a reprezentanților din Basarabia. Se convenise, de asemenea, că recrutarea armatei se va efectua pe principiul teritorial și vor fi respectate drepturile minorităților din Basarabia.<sup>83</sup>

În aceeași zi de 27 martie 1918, la Iași, Regele României Ferdinand I a promulgat Actul Unirii. Peste câteva zile, și anume – la 30 martie 1918, Franța a recunoscut această unire și a trimis solii săi în Basarabia. Pentru populația basarabească începe o nouă etapă istorică însoțită și de o nouă reorganizare administrativă.

<sup>82</sup> Funcția de președinte al Consiliului Directorilor Generali a fost deținută în Republica Democratică Moldovenească de către Pantelimon Erhan (2/15 decembrie 1917 – 14 februarie 1918); Daniel Ciugudeanu (14 februarie 1918 – 10 decembrie 1918).

<sup>83</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșcă, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 247.

### 2.6.2. Organizarea administrativă a Basarabiei în componența Regatului Român

După Unirea din 27 martie 1918, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în nouă județe, și anume: Akkerman, Bălți, Cahul, Chișinău (Lăpușna), Ismail, Hotin, Orhei, Soroca, Tighina. Ulterior ele au fost incluse treptat în mediul politic și administrativ al Regatului Român.<sup>84</sup>

Pentru început, Basarabia a avut o perioadă de opt luni în care a activat într-un regim autonom, ținându-se seama de condițiile asupra cărora convenise Sfatul Țării și Guvernul României privind păstrarea particularităților locale din Basarabia. În acea perioadă a continuat să activeze Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii din Basarabia, Consiliul Directorilor Generali, în calitate de Guvern al Basarabiei, organe care erau preocupate de ameliorarea situației destul de complicate din Basarabia, ținându-se seama de instabilitatea internă și situația internațională complicată.

În Basarabia, una dintre problemele stringente care necesita o rezolvare neîntârziată era problema agrară. În ședința din 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării a adoptat legea agrară, astfel ajustând sectorul agrar la condițiile din Regat. La aceeași ședință, Sfatul Țării a anulat condițiile din Actul Unirii din 27 martie 1918 și a declarat Unirea necondiționată a Basarabiei cu Regatul Român. Astfel s-a renunțat, de la început, de la dorința constituirii unui stat moldovenesc independent, iar ulterior și de la ideea unei provincii cu statut autonom. După această ședință Sfatul Țării și-a încetat existența în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei.

Directoratele generale au continuat să funcționeze până în aprilie 1920, când odată cu unificarea monetară s-au întreprins și măsuri de unificare a întregului sistem administrativ. Procesul unificării administrative la scară națională s-a produs luându-se în considerare atât Basarabia, cât și celelalte provincii reîntregite în 1918 în Regatul Român, și anume: Bucovina, Transilvania, o parte a Maramureșului, Crișanei și Banatului. La nivel național a fost creată o Comisie Centrală de Unificare, iar în fiecare provincie, inclusiv în Basarabia, au fost formate Comisii regionale de unificare. Procesul de unificare cuprindea activități de aplicare în provinciile reîntregite a legislației naționale, de reorganizări

<sup>84</sup> Teritoriul României în acel timp era împărțit în 76 de județe: Transilvania – 15; Moldova – 13; Muntenia – 12; Bucovina – 11; Basarabia – 9; Oltenia – 5; Crișana – 4; Dobrogea – 4; Banat – 2; Maramureș – 1. (A se vedea: *Istoria românilor, epoca contemporană*, Chișinău-Galați, 1992, p. 9-10.)



instituționale, de adaptare a tehnicilor de administrare pornind de la noul mediu politic și administrativ din care făcea parte și Basarabia.

Noile realități, în legătură cu formarea statului național unitar român, au impus necesitatea adoptării în 1923 a unei noi Constituții a României. Preluând multe din conținutul celei din 1866 și pledând, totodată, pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi și libertăți, noua Constituție prevedea separația puterilor în stat, introducerea controlului constituționalității legilor, controlul legalității actelor administrative, unele inovații privind sistemul electoral. Aceasta a influențat organizarea și funcționarea ulterioară a sistemului de administrație publică.

Conform Constituției din 1923, România reprezenta, sub aspectul formei de guvernământ, o monarhie constituțională. Administrația centrală era constituită din următoarele instituții: Regele, Consiliul de Miniștri, ministerele. Unul dintre principalele ministere ale statului era Ministerul de Interne, care avea în atribuțiile sale conducerea generală a administrației țării, exercitarea controlului și asigurarea ordinii și securității statului. El avea în structura sa subdiviziuni care erau preocupate de starea administrației de stat, precum și subdiviziuni preocupate de supravegherea activității autorităților administrației publice locale. Acest minister exercita și conducerea generală a administrației din Basarabia.

În 1927 a fost numit un ministru de stat, care purta denumirea de Comisar superior pentru Basarabia și Bucovina, având sarcina de a supraveghea și a asigura buna desfășurare a afacerilor publice în aceste regiuni. În contextul procesului unificării administrative și pentru o mai bună coordonare a unor activități de stat, în conformitate cu Legea Generală de Organizare a Ministerelor din 1929, au fost înființate Directoratele Ministeriale Locale, ca centre de administrare și inspecție locală.<sup>85</sup>

Un astfel de Directorat a fost înființat și în Basarabia, cu sediul la Chișinău, pornind de la necesitatea soluționării operative a problemelor administrației locale și a necesităților locuitorilor din Basarabia, fără ca aceștia să se deplaseze la ministerul de la București. Directoratul întrunea următoarele servicii: justiție; instruire publică și culte; armată; agricultură; industrie și comerț; lucrări publice și construcții; muncă, sănătate și ocrotire socială.<sup>86</sup>

Directorul ministerial local era numit în funcție prin decret regal la propunerea Consiliului de Miniștri al României. El avea gradul de Subsecretar de Stat

<sup>85</sup> Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, p.160.

<sup>86</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 286.



și reprezenta Guvernul în teritoriu. Asemenea Directorate ministeriale au mai fost create, în afară de Chișinău, la București, Cernăuți, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara. Directorii ministeriali locali împreună cu șefii serviciilor ministerelor de specialitate aveau ca sarcină supravegherea și exercitarea controlului asupra activității întregii administrații din teritoriul respectiv.

Directoratul ministerial Chișinău a funcționat în această formulă până în 1931, când a fost reorganizat în Ministeriatul Basarabiei în frunte cu un Ministru de Stat pe problemele Basarabiei, care în fond exercita, prin serviciile specializate, aceleași funcții de control al administrației centrale asupra activității tuturor organelor administrației publice din Basarabia. Prin intermediul Ministeriatului respectiv se întrețineau legăturile autorităților administrației publice din Basarabia cu Consiliul de Miniștri și cu alte organe centrale ale țării situate la București.

Ministeriatul Basarabiei a funcționat până în 1938, când în condițiile instaurării dictaturii regale, în ținuturile nou-formate, ca unități administrativ-teritoriale situate deasupra județelor, a fost instituită funcția de Rezident regal cu împuterniciri mari în promovarea politicii centrale.

În perioada interbelică s-a impus și reorganizarea *administrației locale* ca o necesitate obiectivă pentru consolidarea și dezvoltarea statului național unitar. Suportul juridic al acestor reorganizări îl constituie câteva legi, începând cu Legea de Unificare administrativă din 1925 și continuând cu legile administrative din 1929, 1936 și 1938.

Legea din 1925 a stabilit un sistem unitar de organizare administrativă, a prevăzut constituirea unor organe locale, în principal eligibile, marcând prin aceasta un progres, cu toate că accentul se punea pe latura centralizatoare și de extindere a legislației vechiului Regat în provinciile unite, inclusiv în Basarabia. Legea administrativă din 1929 se deosebea de cea din 1925 prin faptul că urmărea mai pronunțat scopul realizării unei descentralizări administrative. Ulterior a fost adoptat un șir de alte acte normative care urmau să asigure implementarea prevederilor legii. În acest context a fost creat și Consiliul Superior Administrativ care își desfășura activitatea pe lângă Ministerul de Interne al României, exercitând atribuții legate de îndrumarea, coordonarea și controlul activității autorităților administrației publice locale.

Unele activități și-au găsit concretizare în Legea administrativă din 1936. În ea se reconfirmau prevederile constituționale privind organizarea administrativă a

teritoriului țării în județe și comune, stabilindu-se, totodată, atribuțiile autorităților administrației publice județene și comunale. Către acea perioadă Basarabia avea o populație de 2 886 409 locuitori, un teritoriu împărțit în 9 județe, 37 de plase, 17 orașe, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți, Cetatea-Albă) și 1847 de sate. Numărul mediu al locuitorilor raportat la o unitate administrativ-teritorială era: în județe – 318 157 de persoane, în plase – 67 386 de persoane, în orașe – 21 771 de persoane, iar în sate – 1382 de persoane.<sup>87</sup>

Organizarea administrativă a acestor unități administrativ-teritoriale reprezenta:

**a) Administrația județeană**

Administrația județului era constituită din două autorități publice, și anume: Consiliul județean, ca organ deliberativ, și Prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu.

*Consiliul județean* era alcătuit din membri aleși și din membri de drept. Numărul membrilor aleși era stabilit în proporție cu numărul populației județului, excluzând locuitorii municipiilor și orașelor de reședință. Astfel, în județele cu o populație de până la 200 000 de locuitori se alegeau 24 de membri, până la 400 000 de locuitori se alegeau 30 de membri, iar în județele în care populația depășea cifra de 400 000 de locuitori se alegeau 36 de membri.<sup>88</sup>

Membrii de drept erau de două categorii. În prima categorie intrau membrii cu vot deliberativ, dintre care făceau parte primarul orașului (municipiului) de reședință a județului, președinții Camerelor județene de agricultură, industrie și comerț. În a doua categorie intrau membrii de drept cu vot consultativ, dintre care făceau parte șefii serviciilor județene de specialitate (ai finanțelor, învățământului, sănătății), reprezentanții clerului. Acești membri de drept ai Consiliului județean erau desemnați de către Directorul ministerial local pe un termen de cinci ani, adică pe durata mandatului Consiliului județean.

Membrii Consiliului județean nou-ales își începeau exercitarea atribuțiilor după ce depuneau jurământul în prezența Prefectului. Consiliul județean își alegea, pe durata unui an, un organ de conducere numit birou, compus dintr-un președinte, doi vicepreședinți, doi secretari, doi chestori (șefi de poliție). Membrii Consiliului județean erau repartizați și activau în cadrul a cinci comisii: administrativă; financiară și control; lucrări publice; activitate economică; culte și

<sup>87</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 288.

<sup>88</sup> Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000, p.163.

învățământ, sanitară și asistență socială. Conducătorii acestor comisii constituiau delegația permanentă a Consiliului județean.

Delegația permanentă exercita atribuțiile Consiliului județean în intervalul dintre sesiunile acestuia, care se convoca, de regulă, de două ori pe an. În afară de atribuțiile delegate din partea Consiliului județean, delegația permanentă mai avea și unele atribuții proprii, cum ar fi: verificarea conturilor de gestiune financiară ale orașelor și comunelor rurale; apărarea județului în justiție; îndrumarea și inspec-tarea administrației serviciilor județene; întocmirea, împreună cu Prefectul, a proiectului de buget al județului; consultarea Prefectului pe probleme de interes local.

Președintele delegației permanente era organul executiv al Consiliului și șef al administrației județene. El organiza executarea hotărârilor Consiliului județean, a deciziilor delegației permanente, precum și a hotărârilor Guvernului și ale Directorului ministerial, punea în aplicare în aria județului prevederile regulamen-telor, instrucțiunilor și ale altor acte normative privind administrația generală a județului. El asista la ședințele Consiliului județean, raporta despre activitatea administrativă desfășurată în județ, despre starea social-economică a unităților administrativ-teritoriale din cadrul județului, precum și a județului în întregime. În calitate pe care o deținea, președintele delegației permanente conducea toate serviciile administrației județene, stabilea obligațiunile funcționarilor adminis-trativi județeni, efectuând atât angajarea, cât și demiterea lor din funcții.

*Prefectul* era, după cum a fost deja menționat, a doua autoritate publică de nivel județean. Lui îi revenea un rol deosebit în calitate de reprezentant al Guver-nului în teritoriu. Prefectul era numit în funcție prin decret regal la propunerea Ministerului de Interne. El colabora în activitatea sa cu Consiliul județean și cu Directoratul ministerial. În calitate de reprezentant al Guvernului în județ, Prefec-tul supraveghea și inspecta toate așezămintele publice și particulare din județ, cu excepția celor din subordinea ministerelor Apărării Naționale și Justiției, raportând despre cele rezultate, cel puțin odată pe an, Guvernului și ministerelor de ramură.

Prefectul era șeful poliției și jandarmeriei, cu dreptul de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura paza și liniștea publică. El dispunea de acțiune discipli-nară asupra primarilor și adjuncților acestora, cu excepția primarului din orașul de reședință a județului. Prefectul era dator să-și dea concursul și la îndeplinirea deciziilor Consiliului județean și ale delegației permanente a acestuia. În exerci-tarea atribuțiilor sale, Prefectul emitea ordonanțe care, înainte de a fi publicate,

urmau să fie coordonate cu Directoratul ministerial. Relațiile Prefectului cu Guvernul se efectuau prin intermediul Directoratului ministerial.

În scopul unei mai bune coordonări a activității serviciilor din județ, prin Legea din 1925 a fost înființat Consiliul de prefectură, compus din toți șefii serviciilor locale. Pe această cale se asigura o colaborare mai reușită a acestor servicii și un control reciproc al activității lor. Prin Legea administrativă din 1936 s-a consolidat statutul acestui consiliu, fiind transformat într-un adevărat organ administrativ cu regim continuu de activitate. Consiliul de prefectură avea ca scop coordonarea și armonizarea activității tuturor serviciilor din județ, înlăturarea dificultăților în procesul de aplicare a legilor, asigurarea implementării măsurilor și acțiunilor promovate de puterea centrală.

La ședințele Consiliului de prefectură, șefii serviciilor raportau despre starea lucrurilor în unitățile subordonate, despre nevoile și dificultățile cu care se confruntau. Consiliul de prefectură avea grijă de a preveni și aplana conflictele apărute între diferite servicii; Prefectul, la necesitate, raporta despre aceasta Directoratului ministerial, iar acesta din urmă raporta ministerului respectiv. Consiliul de prefectură era, de asemenea, un organ consultativ al Prefectului, în calitatea lui de reprezentant al puterii centrale în județ.

Județele, ca unități administrativ-teritoriale investite cu personalitate juridică, erau împărțite în *plase* – simple circumscripții teritoriale, fără organe proprii de conducere, în care funcționau unele servicii județene, în temei, de asigurare a controlului activității autorităților locale și de menținere a ordinii publice, activități coordonate de către un pretor sub conducerea Prefectului.

#### ***b) Administrația comunală***

O verigă importantă în sistemul administrației publice locale o constituiau *comunele*, investite, ca și județele, cu personalitate juridică, având patrimoniu și organe proprii de conducere. Comunele, ca unități administrativ-teritoriale, erau de două tipuri: urbane și rurale.

Comunele *urbane*, la rândul lor, se împărțeau în orașe simple și orașe reședință de județ care, având o importanță economică și culturală deosebită, puteau fi declarate municipii. Municipiile, din punctul de vedere al competenței și tutelei, erau supuse aceluiași norme ca și județele.

Comunele *rurale* erau unități administrativ-teritoriale cu o populație minimă de 10 000 de locuitori, formate dintr-un sat sau din mai multe sate. Satele,

care erau părți componente ale unei comune, se considerau din punctul de vedere administrativ ca *sectoare*. Comunele situate în raza a trei kilometri în apropierea orașelor și municipiilor erau declarate comune suburbane. Comunele de toate tipurile erau administrate de un Consiliu comunal, ca organ deliberativ, și de Primar, ca organ executiv.

*Consiliul comunal* era alcătuit din consilieri aleși și din membri de drept. Numărul consilierilor aleși prin sufragiu universal și direct constituia: în comunele rurale – 10 membri; în orașele nereședință – 18 membri; în orașele de reședință – 28 membri; în municipii numărul consilierilor aleși era de 36 membri. Mai existau unele particularități de alegere a consiliilor comunale rurale formate dintr-un sat sau din mai multe sate, prin stabilirea unui număr de consilieri aleși diferit de cel enunțat mai sus, în dependență de numărul populației din satele constitutive ale comunei.

Membrii de drept ai Consiliului comunal erau recrutați din rândurile reprezentanților diferitelor servicii publice de pe teritoriul comunei și ei beneficiau doar de vot consultativ. Consiliul comunal se alegea pe un termen de cinci ani. Prin prevederile Legii administrative din 1936, durata mandatului Consiliului local era nelimitată. Împrospătarea componenței lor se făcea din trei în trei ani și se raporta doar la o jumătate din numărul consilierilor. Prin aceasta se respectau deopotrivă necesitățile de înnoire a componenței consiliilor, precum și asigurarea continuității în activitatea consiliilor comunale, activitate neafectată de impedimentele vieții politice.

După alegere, înainte de începerea exercitării mandatului, consilierii comunali depuneau jurământul în prezența Prefectului sau Pretorului delegat de el. Consiliul comunal se întrunea în ședințe de câte ori era nevoie, dar nu mai rar decât o dată pe lună, fiind convocat de primar.

Consiliul comunal dispunea de inițiativă și delibera asupra tuturor problemelor de importanță locală, se pronunța asupra chestiunilor ce derivau din prevederile legilor, organiza executarea dispozițiilor autorităților centrale, de interes general. Consiliul comunal se mai preocupa de problemele învățământului, cultelor locale, sănătății publice, agriculturii, cooperăției, stării drumurilor din localitățile comunei, soluționarea altor probleme de interes local.

Ca și în cazul Consiliului județean, Consiliul comunal alegea din membrii săi o delegație a Consiliului în număr de până la cinci persoane, în dependență de numărul populației ce locuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă. Din

componenta delegației făceau parte de drept Primarul și ajutorul acestuia, care și prezidau, după caz, ședințele delegației, precum și membri aleși din rândurile consilierilor. Delegația Consiliului exercita atribuțiile Consiliului în intervalul dintre ședințe, cu excepția acelor rezervate lui în mod exclusiv, era un organ consultativ al Primarului în toate chestiunile care intrau în atribuțiile lui.

*Primarul comunei* era un organ executiv al Consiliului comunal. El era ales de Consiliul comunal, dintre consilierii aleși. Primarul era conducătorul administrației comunale. În această calitate el numea și elibera din serviciu funcționarii, administra în genere interesele comunei, reprezenta comuna în justiție, era ofițer de stare civilă și șef al poliției comunale. Primarul convoca, prezida și încheia sesiunile Consiliului comunal și ședințele delegației acestuia.

*Secretarul comunei*, care mai purta denumirea de notar, era șeful cancelariei administrației comunale și secretarul Consiliului comunal. El era considerat reprezentant al puterii centrale, fiind numit în funcție de către Prefectul județului. El întocmea și contrasemna actele de stare civilă și hotăra referitor la măsurile necesare pentru executarea deciziilor Consiliului comunal. Secretarul comunei (notarul) mai avea în obligațiunile sale îndrumarea locuitorilor comunei în problemele cu care aceștia se confruntau, redactarea petițiilor, altor documente cu care locuitorii se adresau.

După cum putem observa, funcționarii administrațiilor locale erau de două categorii, și anume: funcționari locali (ai județului și comunei) și reprezentanți ai puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale respective. Pentru ambele categorii de funcționari erau stabilite cerințe serioase pentru recrutare, cum ar fi posedarea diplomei universitare și a diplomei de absolvire a cursurilor de pregătire tehnică profesională.

### **c) Redimensionarea organizării administrative din 1938**

Sistemul de organizare și funcționare a administrației publice din România, inclusiv din Basarabia, definit prin Legea administrativă din 1936, a funcționat, în temei, și în anii ulteriori. Totodată, trebuie de menționat că sistemul administrativ în acești ani a fost influențat substanțial de mediul politic, condiționat de regimul autoritar al puterii regale, consacrat în istoriografie sub denumirea de dictatură regală, care s-a instaurat treptat și s-a legiferat prin Constituția din 1938 votată prin plebiscit.

Noua Constituție a menținut principiul conform căruia toate puterile statului emană de la popor, precum și acela al separației puterilor în stat, deși în realitate acestea erau concentrate în mâna regelui. El era declarat capul statului și în această calitate era organul prin care națiunea, titulara suveranității, își realiza toate puterile. Regele exercita puterea legislativă prin Reprezentanța Națională, puterea executivă – prin Guvern, iar hotărârile judecătorești se executau în numele lui. Prin aceste modificări puterea regelui devenea dominantă, Guvernul fiind numit direct de el, purta răspundere numai în fața lui. Regele putea să refuze sancționarea legilor adoptate de Parlament, fără a avea obligațiunea de a motiva acest lucru. El avea, de asemenea, dreptul să emită decrete cu putere de lege. Toate aceste schimbări marcau, de fapt, modificarea formei de guvernământ prin trecerea de la monarhia constituțională la monarhia autoritară. Aceasta însemna că monarhia deținea un rol dominant în sistemul politic al țării.

Urmărind scopul de a consolida regimul instaurat, guvernele din această perioadă au întreprins în cursul anilor 1938-1940 o serie de măsuri prin care au restrâns considerabil drepturile și libertățile democratice. Pentru asigurarea aplicării stricte a dispozițiilor centrale, au fost întreprinse un șir de măsuri și în organizarea administrativă.

Astfel, prin Legea administrativă din 1938, organizarea teritoriului țării prevedea existența ținuturilor, județelor, plaselor, comunelor. Teritoriul României a fost împărțit în 10 ținuturi cu circumscripții teritoriale, orașe de reședință și organe de conducere. Județele Basarabiei nu formau un ținut unic, dar au fost repartizate în componența diferitelor ținuturi. În ținutul Dunărea de Jos, cu reședința la Galați, intrau județele Ismail, Cahul și câteva județe de dincolo de Prut. Ținutul Nistru, cu reședința la Chișinău, cuprindea patru județe: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea-Albă. În ținutul Prut, pe lângă cele șapte județe din dreapta Prutului, mai intrau și două județe basarabene, și anume: Bălți și Soroca. Județul Hotin intra în ținutul Cernăuți.<sup>89</sup>

În calitate de circumscripții teritorial-administrative, ținuturile aveau două tipuri de autorități publice – unul unipersonal, reprezentat de Rezidentul regal, și al doilea – colegial, reprezentat de Consiliul ținutal.

*Rezidentul regal* era numit în funcție pe un termen de șase ani prin decret regal, emis în baza hotărârii Consiliului de Miniștri la propunerea Ministerului de

<sup>89</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 309.



Interne. La intrarea în funcție el depunea jurământul în fața Regelui, Președintelui Consiliului de Miniștri și ministrului de Interne în prezența unui preot.

În calitate de reprezentant al Guvernului în ținut și de șef ierarhic al tuturor serviciilor exterioare ale ministerelor și ale funcționarilor care activau în ele, Rezidentul regal supraveghea și controla activitatea serviciilor respective, convoca trimestrial prefecții județelor din componența ținutului în vederea stabilirii unor acțiuni unitare de activitate. Rezidentul regal avea drepturi destul de largi în soluționarea problemelor din ținut, fie prin atribuții legale directe, fie prin atribuții delegate de ministere. Despre activitatea desfășurată și despre situația din ținut, Rezidentul regal informa organele centrale, prin prezentarea unui raport anual Regelui și Ministerului de Interne.

*Consiliul ținutal* era un organ colegial, compus din membri aleși de către corpul electoral al județelor care intrau în componența ținutului. Astfel, fiecare județ delega în componența Consiliului ținutal câte doi consilieri locali. În componența Consiliului ținutal mai intrau și unii membri de drept, desemnați din rândul conducătorilor serviciilor ținutale de către Ministerul de Interne la propunerea Rezidentului regal. Durata mandatului Consiliului ținutal era de șase ani. El se convoca în sesiuni ordinare sub președinția Rezidentului regal de două ori pe an. Consiliul ținutal avea atribuții deliberative și consultative.

Spre deosebire de legile precedente, Legea administrativă din 1938 a produs schimbări esențiale și în administrația județeană. Au fost consolidate substanțial funcțiile și atribuțiile prefecților, subprefecților, pretorilor de circumscripții, ca reprezentanți ai puterii centrale; totodată, au fost restrânse funcțiile și atribuțiile organelor electivă, care se reduceau la executarea necondiționată a directivelor organelor centrale și ale reprezentanților acestora în teritoriu.

Schimbări profunde s-au produs și la nivelul administrației comunale. Astfel, primarul în calitate de șef al administrației comunale nu mai era ales de membrii Consiliului comunal, dar era deja numit în funcție de către puterea centrală pe un termen de șase ani, fiindu-i extinse substanțial atribuțiile acestuia, concomitent fiind diminuat rolul organelor eligibile de nivel comunal.

După cum vedem, modificările din regimul politic al societății, după adoptarea Constituției din 1938 prin instaurarea dictaturii regale, au avut o influență directă și asupra organizării și funcționării administrației publice, care reflecta tot mai mult regimul autoritar instalat.

Situația complicată internațională în legătură cu pregătirile, iar ulterior și cu declanșarea celui de-al doilea război mondial, presiunile politice tot mai mari ale Germaniei hitleriste asupra României, în sensul schimbării orientării politice a țării, punerea în aplicare a prevederilor secrete ale tratatului Ribbentrop-Molotov, încheiat la 23 august 1939 între Germania și Uniunea Sovietică, au condus la cedările teritoriale din vara anului 1940, prin care Basarabia, prin violență, a fost încorporată la 28 iunie 1940 în componența Uniunii Sovietice. Aceasta a avut consecințe serioase asupra evoluției ulterioare a regimului politic și a sistemului administrativ al Basarabiei.

## III. CONTEXTUL DE FORMARE ȘI FUNCȚIONARE A SISTEMELOR DISTINCTE DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

### 3.1. Geneza și tipologia sistemelor distincte de administrație publică

#### *3.1.1. Factorii influențabili asupra formării sistemelor distincte de administrație publică*

Pe parcursul istoriei, în procesul de evoluție a vieții sociale se acumulează o anumită experiență de organizare și funcționare a administrației publice. În acest proces se observă atât acumularea unor caracteristici comune, cât și a unor caracteristici diferite ale administrației publice din anumite țări luate în parte, ori a unui grup de țări. Cu timpul aceste caracteristici se cristalizează în niște sisteme distincte de administrație publică.

Asupra formării unui sau altui sistem de administrație, după cum am observat în capitolul anterior, au influențat un ansamblu de factori, specificați în factori *endogeni* (*interni*), care rezultă din interiorul sistemului administrativ, în virtutea faptului că organizarea administrativă cunoaște un ritm de evoluție specifică acestui sistem, și factori *exogeni* (*externi*), factori care provin din interiorul altor sisteme sociale și care influențează prin interpătrundere ca rezultat al interacțiunii dintre aceste sisteme.<sup>90</sup>

**Factorii endogeni** semnifică că sistemele administrative au o dezvoltare autonomă, în ele se regăsesc elemente intrinseci care favorizează continuitatea și evoluția principiilor de organizare. Aceste elemente cu caracter endogen sunt reprezentate de tradiția administrativă și expansiunea administrativă, aflându-se sub influența unor factori de permanență și factori de evoluție.

---

<sup>90</sup> Factorii care influențează organizarea și funcționarea sistemelor administrative. În: <https://www.rasfoiesc.com/legal/administratie/Factorii-care-influenceaza-org61.php>

Printre *factorii endogeni de permanență* vom menționa cultul tradițiilor și precedentelor care poate genera o degradare a sistemului administrativ, prin blocarea spiritului de inovare și înrădăcinarea rutinei profesionale depășite. Acești factori cultivă rezistența la schimbare, întrucât toate sistemele administrative sunt în esență conservatoare. Capacitatea acestora de autoreglare favorizează o anumită închidere la impulsurile exterioare care ar provoca schimbarea. Această capacitate de rezistență este mult mai puternică în cazul sistemului administrativ, față de alte sisteme sociale, manifestându-se în scopul menținerii principiilor de organizare și funcționare proprii. Atitudinea conservatoare în administrație este asigurată atât de funcționarii publici, care văd în schimbare o amenințare a drepturilor proprii, cât și de situația de monopol de care beneficiază sistemul administrativ, fapt care îi facilitează menținerea pozițiilor dobândite.

Factorii *endogeni de evoluție* semnifică că sistemul administrativ se opune schimbărilor până la un anumit punct, când acesta intră într-o criză profundă, care impune recurgerea la mecanisme de corectare pe măsură ce societatea evoluează. Disfuncționalitatea și conflictele se multiplică în interiorul aceluiași aparat administrativ și mai ales în domeniul serviciilor publice. Apariția conflictelor ierarhice și orizontale între categoriile de personal contribuie la menținerea stării de fapt, consolidarea situațiilor dobândite și la crearea unui statut antiprogresist. Asemenea inconveniente impun sistemul administrativ la schimbarea cerută de evoluția societății.

**Factorii exogeni** semnifică că sistemele administrative din spații geografice diferite interacționează între ele prin preluarea și adaptarea practicilor considerate acceptabile. Ca și în cazul elementelor endogene, cele exogene sunt influențate de factorii de permanență și factorii de evoluție, dar care capătă în actualele condiții conotații noi.

În cazul acțiunii factorilor *exogeni de permanență*, se pornește de la premisa că sistemul social are caracter universal și în această calitate el încearcă să depășească eventualele tensiuni pentru a asigura stabilitatea socială. Funcția esențială a administrației publice este de a asigura menținerea și continuitatea ordinii existente, în acest mod contribuind la armonizarea relațiilor sociale. Voința de perenitate a sistemului social conduce la perenitatea aparatului birocratic însuși. Cu toate acestea, sistemul administrativ nu se reduce numai la a supraviețui, ci el este garantul stabilității raporturilor sociale și a ordinii politice. Astfel, obiectivul care rezultă în mod implicit și care este atribuit administrației

publice îl reprezintă apărarea echilibrului social. Un sistem de organizare defectuos și un stil de lucru ineficient sau inutil se menține într-o societate al cărei scop este pur și simplu supraviețuirea sau lipsa perspectivei și nu progresul.

Factorii *exogeni de evoluție* semnifică situația când sistemul administrativ este supus impulsurilor externe favorabile schimbării și, în pofida faptului că el este tentat să reziste la schimbare, procesul de transformare devine la un moment dat inevitabil. Asemenea presiuni se exercită în toate țările, în mai multe direcții esențiale, care vizează adaptarea sistemului administrativ la schimbare. În acest sens, aparatul administrativ este obligat să se adapteze presiunilor sociale și politice noi, care semnifică un proces de evoluție progresistă.

Interacțiunea acestor manifestări endogene și exogene generează cu timpul, pe măsura acumulării unei experiențe, formarea unor sisteme distincte de administrație care au la bază un ansamblu de factori, cum ar fi cel geografic, social, politic, juridic ș.a.

Factorul (mediul) *geografic* își găsește expresie în spațiul teritorial pe care se formează și funcționează administrația publică, fie închis, numit încă insular, ori în spațiul teritorial deschis, numit încă continental. Deosebirea dintre aceste două tipuri de spații geografice constă, în primul rând, într-un grad diferit de influență informațională din exterior și un grad diferit de acces la valorile din afara spațiului teritorial respectiv. Din perspectivă geografică, mediul înconjurător reprezintă spațiul ce condiționează viața omului ca un sistem complex de relații rezultate din întrepătrunderea acestora, la nivelul reliefului, hidrosferei, atmosferei, litosferei, pedosferei, biosferei și, desigur, sferei conviețuirii umane. Aceasta influențează întreaga viață socială a comunităților umane de pe aceste teritorii, inclusiv organizarea și funcționarea administrației publice, care trebuie să țină seama de particularitățile acestui mediu geografic.

Factorul (mediul) *social* influențează formarea sistemului de administrație publică, în sensul că acest sistem este un produs al evoluției societății. Mediul social al administrației este ansamblul componentelor exterioare ei, care îi influențează structura, formele și conținutul acțiunii ei, psihologia și comportamentul celor care administrează și al celor care sunt administrați. Aceste componente țin de situația și structura demografică a populației, nivelul de trai al acesteia, gradul de școlarizare și indicele dezvoltării umane, de mijloacele de comunicare existente în comunitatea dată, de gradul de urbanizare a localităților, de alți indicatori ai vieții sociale. Sistemul administrativ se află în relații de intercondiționare cu mediul social de care este determinat și asupra căruia acționează.

Factorul (mediul) *juridic* reprezintă o totalitate de norme, fie cutumiare, fie scrise, care reglementează întreaga viață socială, inclusiv organizarea și funcționarea administrației publice. Aceasta face ca acțiunea administrativă să nu să se efectueze în mod arbitrar, dar în cadrul unor reguli care garantează obiectivitatea în funcțiune. Un mediu juridic favorabil sistemului de administrație presupune nu doar existența actelor normative, dar și respectarea prevederilor acestora prin cultivarea unei înalte culturi juridice atât la funcționarii care exercită administrația, cât și la populația administrată.

Factorul (mediul) *politic* influențează organizarea și funcționarea administrației publice prin mecanismele pe care i le creează. Administrația, după cum cunoaștem, acționează sub conducerea instituțiilor politice care, la rândul lor, tot evoluează și se dezvoltă. Odată cu evoluția și dezvoltarea instituțiilor politice ale statului se modifică, se adaptează, se reorganizează, se actualizează, se ajustează la noile realități formate și sistemul de administrație publică. Acest sistem reflectă, de fapt, gradul de maturitate politică a societății.

Factorii nominalizați mai sus influențează asupra modului de organizare și funcționare a administrației din fiecare țară în parte și, în virtutea interferenței lor, contribuie la formarea unor sisteme mai mult sau mai puțin omogene de administrație, cu multe caracteristici comune, care cu timpul devin și sunt recunoscute ca sisteme (modele) distincte de administrație publică.

***Suporturi doctrinare.*** Formarea sistemelor distincte de administrație publică trebuie examinată în contextul evoluției viziunilor doctrinare privind organizarea socială, în general, și a sistemului de guvernare, în particular. În acest sens, vom menționa că, alături de factorii geografic, social, juridic și politic examinați mai sus, un rol important în evidențierea și cristalizarea sistemelor distincte de administrație revine și anumitor *suporturi doctrinare*. Subiectul-cheie de la care pornește constituirea unui sistem distinct de administrație este sistemul de relații care se stabilește între administrația publică centrală și administrația publică locală. În acest sens se cunosc mai multe abordări și viziuni doctrinare.

*Doctrina etatistă* promovează ideea conform căreia rolul decisiv în soluționarea tuturor problemelor dintr-o comunitate, fie națională ori teritorială, trebuie să-l joace statul. Ea pledează pentru rolul conducător al statului în viața socială, inclusiv subordonarea intereselor individului și grupurilor sociale față de interesele statului, o politică de intervenție activă a statului în toate sferele vieții publice și private. Adepții acestei doctrine minimizează rolul individului

și, respectiv, al comunităților locale în efectuarea administrației. Aceste idei își au originea în viziunile lui Aristotel, Machiavelli, Hobbes, Hegel, care dădeau, la timpul lor, prioritate statului în raport cu societatea civilă. Țările care au implementat pe deplin această doctrină au generat sisteme centralizate de administrație.

*Doctrina individualistă (liberală)* promovează ideea restrângerii sferei de activitate a statului în actul de administrare a treburilor publice. Potrivit acestei doctrine, statul trebuie să acorde individului deplina și neîngrădită libertate de dezvoltare. Iar individul se manifestă în cadrul unei comunități primare de oameni. De aici și reiese rolul decisiv al comunității locale în raport cu statul. Aceste idei își au originea în viziunile lui Montesquieu, Rousseau, Marx, Bakunin care dădeau prioritate societății civile în raport cu statul. Țările care au mers pe această cale au format sisteme descentralizate de administrație, care s-au dovedit a fi destul de eficiente.

*Doctrina dualistă* promovează ideea îmbinării rolului statului și al comunităților locale în exercitarea administrației comunităților umane. Ea reprezintă o simbioză între abordarea etatistă și cea individualistă și presupune îndeplinirea de către autoritățile locale, de rând cu atribuțiile proprii, și a unor atribuții statale. Adepții acestei doctrine sunt înclinați spre recunoașterea dreptului indivizilor și, respectiv, al comunităților locale de a participa la procesul de administrație, dar fără diminuarea rolului firesc pe care trebuie să-l joace statul în acest proces.

Sub influența factorilor analizați mai sus și în baza suporturilor doctrinare examinate, în procesul de evoluție a administrației publice tot mai mult se conturează niște sisteme de administrație care întrunesc în sine multe caracteristici comune, ceea ce și le identifică ca sisteme distincte de administrație. Din multitudinea de sisteme cele mai caracteristice sunt: sistemul *continental (francez)*, sistemul *anglo-saxon (britanic)* și sistemul *mixt (german)*. Fiecare dintre aceste sisteme de administrație își are particularitățile sale de organizare și funcționare.

#### **3.1.2. Sistemul continental (francez) de administrație publică**

Sistemul de administrație continental își are originea în sistemul francez de administrație, care a început să se contureze ca sistem cu niște caracteristici proprii, distincte, la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea.



Istoria dezvoltării constituționale a Franței, în general, și a dezvoltării sistemului administrativ francez, în particular, prezintă un interes deosebit, deoarece pe parcursul istoriei s-au perindat succesiv mai multe forme de guvernământ, ca: monarhia absolută, monarhia constituțională, imperiul, republica parlamentară, iar în prezent republica semiprezidențială.

Pentru sistemul administrativ francez era caracteristică, începând cu Marea Revoluție Franceză de la 1789, existența unei administrații centralizate. Aceasta se exprima prin faptul că organele centrale ale statului, pornind de la ideea că Franța reprezintă o națiune unitară (idee lansată în cadrul revoluției), supuneau unui control total activitatea autorităților administrației locale. Mijloacele prin care aceasta se realiza erau: anularea sau suspendarea actelor adoptate de organele administrației locale; dizolvarea organelor administrației locale; numirea și revocarea cadrelor din aceste organe și altele. Acestea erau niște relații de autoritate, bazate pe doctrina etatistă și aveau ca scop subordonarea strictă a organelor locale celor centrale.

O instituție-cheie în sistemul francez de administrație devine Prefectul, care avea un rol dublu: era, pe de o parte, reprezentantul statului în departament (unitate administrativ-teritorială intermediară – *A.S.*) iar, pe de altă parte, era autoritatea executivă a Consiliului departamental. În această calitate el efectua un control rigid asupra activității organelor administrației locale și promova interesele statului în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Acest sistem centralizat a existat în Franța aproape două sute de ani. Pe parcursul acestui timp s-au făcut mai multe încercări de a schimba raportul de forțe între administrația centrală a statului și administrația publică locală, dar, în virtutea tradiției înrădăcinate, sistemul francez de administrație continua să rămână unul centralizat.

Cu începere din anii 70 ai secolului trecut în sistemul de guvernare se inițiază o orientare spre descentralizare și desconcentrare, care și-au găsit expresia cea mai clară în reformele regionale și municipale produse în 1972, 1982-1983 și 1992, când s-a purces la efectuarea unor schimbări de esență privind raporturile între administrația centrală a statului și administrația publică locală. Reforma și-a găsit continuare în anii următori. În conformitate cu prevederile acestei reforme, s-au lărgit cu mult libertățile, drepturile și competențele unităților administrativ-teritoriale: a comunelor, departamentelor, regiunilor.

Cadrul legislativ adoptat în cadrul acestor reforme a prevăzut o delimitare clară a competențelor între aceste unități administrativ-teritoriale, modalitatea de alegere a organelor administrației publice teritoriale și locale, formele de finanțare a lor, reglementarea privind lucrul cu cadrele, participarea cetățenilor în procesul decizional, dezvoltarea și cooperarea regională și intercomunală. Ca rezultat al acestei reforme a avut loc o redimensionare a rolului statului în conducerea și administrarea comunităților teritoriale și locale.

Temelia sistemului de administrație în Franța o constituie comuna, care datează din 1789 și reprezintă nivelul primar al ierarhiei administrative franceze. În Franța sunt aproape 37 000 de comune, termen care se aplică tuturor municipalităților indiferent de mărimea lor. Vom menționa că aproape 80% dintre ele au mai puțin de 1000 de locuitori. Această situație a determinat guvernul să încurajeze comunele mici să fuzioneze formând astfel comunități urbane și rurale, să se grupeze în diferite asociații, cum ar fi syndicatele intercomunale.

Comuna este condusă de un Consiliu ca organ deliberativ, ales prin scrutin universal. Consiliul alege din rândurile sale primarul (*le maire*), care este organ executiv și care poartă responsabilitate în activitatea sa față de organul care l-a investit. Primarul are o dublă calitate: este autoritate aleasă a comunei și reprezentant al statului în comună. Ca autoritate executivă, primarul duce la îndeplinire deciziile adoptate de consiliul municipal și are competențe cu privire la propunerea și implementarea bugetului, dezvoltarea durabilă și protecția mediului, eliberarea autorizațiilor de construcție ș.a. Ca reprezentant al statului, primarul are competențe legate de serviciile de stare civilă (nașteri, căsătorii, eliberarea certificatelor de deces). De asemenea, este responsabil pentru asigurarea publicității legilor și pentru elaborarea registrului electoral. Actele sale sunt acte administrative unipersonale, numite ordine, a căror legalitate poate fi contestată în instanță, atunci când sunt emise de primar în calitatea sa de șef executiv al comunei și aprobate de Prefect căruia primarul i se subordonează, acționând în calitate de reprezentant al statului.

Noi dimensiuni au căpătat în cadrul reformei și autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale intermediare, adică din *departamente* și *regiuni*.

Departamentele, 100 la număr, în calitate de unități administrativ-teritoriale intermediare, urmează imediat după comune. Create în 1789, departamentele s-au dezvoltat de la o autoritate locală parțial descentralizată la una complet descentralizată, cu puteri depline. Departamentul are competențe în serviciile sociale și de sănătate, privind întreținerea drumurilor, cheltuielile de capital și costurile de funcționare a colegiilor.

Regiunile, ca unități administrativ-teritoriale intermediare, 26 la număr, urmează după departamente, au fost create în 1955 și devin autorități locale în 1982, sfera lor de competență vizând planificarea teritorială, dezvoltarea economică, construirea, dotarea și costurile de întreținere a școlilor (lycées).

Aceste unități administrativ-teritoriale sunt conduse de asemenea de Consilii alese prin sufragiu universal direct. Aceste autorități publice teritoriale beneficiază de o democrație legitimă, care își găsește expresie în absența ierarhiei unei colectivități teritoriale asupra alteia. Regiunile nu au putere ierarhică asupra departamentelor, acestea, la rândul lor, nu au avantaje asupra autorităților comunale (municipale). Toate problemele privind elaborarea, adoptarea și realizarea politicilor publice teritoriale au la bază relațiile de cooperare între autoritățile administrației publice respective.

Măsurile întreprinse în cadrul reformei ne vorbesc despre o evidentă politică de descentralizare administrativă. Efectuând această reformă a descentralizării administrative, statul și-a păstrat, în același timp, dreptul de a avea reprezentantul său în departamente, ca unități administrativ-teritoriale intermediare, în persoana Prefectului. Dar reforma descentralizării a pus capăt atotputerniciei tradiționale a acestei instituții în eșalonul teritorial. Funcțiile Prefectului au devenit mult mai limitate decât erau în trecut și, în temei, se reduc la controlul legalității actelor normative adoptate de autoritățile administrației publice locale și la coordonarea activității serviciilor desconcentrate ale statului din teritoriul respectiv.

După cum vedem, sistemul francez de administrație, care a căpătat denumirea de *sistem continental*, a evoluat de la o formă centralizată spre o formă descentralizată cu păstrarea funcției de control a statului, exercitată prin instituția Prefectului, asupra autorităților administrației publice locale. Esența acestui sistem de administrație constă în îmbinarea formelor descentralizate și desconcentrate de administrație publică. Acest sistem a fost preluat de mai multe țări europene: Italia, Portugalia, România, Republica Moldova și altele.

### ***3.1.3. Sistemul anglo-saxon (britanic) de administrație publică***

Ca tip istoric de stat, statul englez s-a format într-un spațiu geografic închis datorită despărțirii Angliei de continent, convulsionat de lupte politice și cu un nivel relativ scăzut al forțelor de producție. Condițiile geografice și politice în care s-a format statul englez și, respectiv, sistemul său de guvernare și administrare au fost

insularitatea și izolarea relativă de alte influențe și practici administrative. Acești factori au influențat filosofia și practica politică și administrativă britanică.

Încă în secolul al XIV-lea instituțiile politice britanice erau deja conturate, iar spre sfârșitul secolului al XVI-lea ele capătă o fizionomie definitivă. Aceasta a fost și un rod al unei foarte dezvoltate gândiri politice în acest spațiu pentru acea vreme.

Se poate de spus că sistemul britanic de administrație s-a format și a funcționat sub „domnia legii”, în sensul existenței unor reguli de conviețuire, fie cutumiare ori scrise. De rând cu acesta se cere de menționat încă o trăsătură proprie sistemului de guvernare britanic, și anume – absența unei constituții scrise în sensul formal al cuvântului. Aceasta nu înseamnă însă lipsa unei constituții în sens material. Constituția Britanică se prezintă ca un ansamblu de cutume la care se adaugă și unele texte juridice referitoare la procesul de guvernare și administrare.

Procesul de formare a instituțiilor de guvernare a fost îndelungat. Mai întâi s-a format Coroana ca simbol al autorității publice. Mai târziu apare Parlamentul ca o reacție a burgheziei împotriva absolutismului regalității manifestat deseori în forme violente. Se consideră că regimul parlamentar britanic s-a format în secolul al XVIII-lea ca urmare a unirii Angliei cu Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord, s-a dezvoltat și consolidat pe parcursul secolului al XIX-lea.

Marea Britanie este o monarhie constituțională cu o democrație parlamentară. Guvernul acționează în numele Coroanei, iar puterile personale pe care Monarhul obișnuia în trecut să le aibă sunt acum folosite pentru îndrumarea prim-ministrului și a guvernului, în ansamblu. Prezența Regelui în cadrul sistemului de guvernare din Marea Britanie se explică prin faptul că acesta asigură stabilitatea și continuitatea procesului de guvernare.

Prerogativele regale sau dreptul regal sunt termeni utilizați pentru a descrie puterea deținută de Monarh. Importanța puterii și a prerogativelor regale rezidă în faptul că acestea pot fi utilizate, în mod legal, fără a fi necesar consimțământul Parlamentului. În acest fel, deciziile executivului pot fi luate într-un timp mai operativ, iar guvernul are o libertate mai mare de acțiune, deoarece, în realitate, toate puterile sunt exercitate de guvern în numele Coroanei. Puterile executive ale acestora sunt derivate din acte ale Parlamentului și din prerogative regale conform normelor dreptului cutumiar. În mod normal, miniștrii sunt împuterniciți direct de Parlament, dar chiar și atunci ei funcționează ca servitori ai Coroanei.

Tradiția britanică prevede că liderul partidului de guvernământ devine prim-ministru și el propune membrii Cabinetului dintre reprezentanții partidului respectiv. Cele mai multe prerogative ale prim-ministrului sunt bazate, mai cu-rând, pe convenții decât pe norme de drept, dar ele sunt destul de reale și strict respectate. Prima și cea mai evidentă este aceea a alegerii Cabinetului. Membrii lui sunt numiți de Rege, la propunerea prim-ministrului, și pot fi destituiți tot atât de ușor prin aceeași procedură. Prerogativele prim-ministrului în ceea ce privește numirile ministeriale se extind și în afara membrilor Cabinetului, adică asupra altor funcții ministeriale.

În ceea ce privește administrația publică centrală de specialitate, majoritatea miniștrilor care fac parte din Cabinet conduc departamente centrale de ramură. Ei sunt susținuți și asistați în departamentele lor de o ierarhie politică a miniștrilor de stat și a secretarilor parlamentari și de funcționarii publici permanenți, conduși de un secretar de stat.

Guvernarea locală în Marea Britanie este un mixt între guvernarea pe un singur nivel intermediar, două niveluri sau chiar trei niveluri de unități administrativ-teritoriale intermediare. Astfel, Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord au, la nivel local, autorități unitare (deci, un singur nivel) care îndeplinesc majoritatea funcțiilor administrației publice locale. În aceeași timp, în Anglia întâlnim un mixt între două sisteme: pe un nivel și pe două niveluri. Cu toate acestea, în unele părți ale Angliei există și un al treilea nivel de guvernare locală.

Spre deosebire de sistemul continental (francez), care avea la origini o formă centralizată de organizare, sistemul *anglo-saxon (britanic)* are la originea sa principiul descentralizării și al unei largi autonomii a comunităților locale. El mai este cunoscut sub denumirea de „self-government”, ceea ce înseamnă autoguvernare sau autoadministrare.

Parlamentul britanic s-a îngrijit de faptul și a adoptat pe parcursul secolelor, îndeosebi în secolul al XIX-lea, mai multe legi care creează suportul juridic al autoadministrării britanice. Ele asigură municipalităților (comunităților locale – A.S.) autonomia autorităților administrative, stabilesc relațiile între autoritățile administrației publice centrale și cele locale, modalitatea de exercitare a controlului din partea instituțiilor statale asupra organelor reprezentative locale. Legislația britanică prevede delimitarea clară a competențelor între organele centrale ale administrației și organele administrației publice locale ale municipalităților.

Ca unitate administrativ-teritorială primară în Marea Britanie este *parohia* (comuna). Avându-și originea încă în perioada medievală, parohiile aveau pentru început unele elemente de organizare religioasă, iar ulterior, odată cu convertirea Angliei la catolicism, are loc disocierea funcțiilor religioase ale acestora de cele laice și constituirea unor structuri administrative distincte, cum ar fi consiliile de parohie alese prin scrutin direct și responsabile de toate serviciile locale.

Ca unități administrativ-teritoriale intermediare între parohii (comune) și stat sunt *districtele* și *comitatele*. Atât în districte, care urmează direct după parohii, cât și în comitate, ca unități administrativ-teritoriale intermediare de nivel superior, administrația este exercitată de consilii alese, fiecare dintre ele fiind abilitată cu competențe proprii. Astfel, de competența consiliilor de district țin urbanismul local, asigurarea cu locuințe, igiena publică, serviciile de agrement, turismul, iar de competența consiliilor de comitat țin planificarea strategică, rutele auto, traficul, serviciile sociale, învățământul, protecția consumatorilor și altele.

O particularitate a sistemului de administrație anglo-saxon este absența la nivelul intermediar a reprezentanților organelor centrale de stat cu funcții de exercitare a tutelei administrative (de tipul Prefectului din Franța). Aceasta nu înseamnă că lipsește controlul efectuat de stat asupra activității autorităților administrației publice locale. Cu unele funcții de control asupra activității administrației publice locale sunt abilitate ministerele și departamentele centrale. În ultimele două decenii se observă chiar o intensificare a acestui control. Au fost formate birourile regionale ale guvernului central cu funcții de coordonare a politicilor guvernamentale la nivel regional. Dar toate aceste activități se fac în limitele respectării principiului autonomiei locale.

Reieșind din particularitățile organizării statale, în Marea Britanie se observă o diversitate a structurilor administrației locale, dar și de nivel intermediar în fiecare dintre cele patru componente ale ei: Anglia, Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord.

Natura fragmentară a sistemului britanic de administrație nu afectează cu nimic elementul său de esență, și anume – mecanismul de autoadministrare a comunităților locale. Având tradiții adânci, *autoadministrarea* reprezintă o caracteristică de referință a sistemului anglo-saxon (britanic) de administrație. Acest sistem (model) a căpătat răspândire în Statele Unite ale Americii, Canada, Australia și în alte țări.

### 3.1.4. Sistemul *mixt (german)* de administrație publică

Germania este o republică federală caracterizată de o structură administrativă policentrică, un sistem de cooperare la nivel federal și o puternică poziție a Cancelarului Federal. O particularitate a sistemului politic și administrativ german este anume organizarea statală federală, ca o reminiscență a stătuțelor (principatelor) independente din Evul Mediu. În epoca modernă continuă fărâmițarea teritorială, fiecare stătuț având un conducător local independent care exercita o conducere autoritară pe teritoriul respectiv.

Războaiele napoleoniene au grăbit unificarea Germaniei produsă în 1871 în cadrul Prusiei. Prăbușirea Imperiului Habsburgic în 1918 a avut ca urmare constituirea Germaniei ca stat independent cu o formă de guvernământ republicană. Toate aceste procese au avut o influență directă asupra formării sistemului de administrație publică, care s-a constituit treptat și care a primit ulterior denumirea de sistemul *mixt (german)* de administrație.

Sistemul *mixt (german)* de administrație își are originea în reformele administrative efectuate în Prusia de către baronul Lorenz von Stein, unul dintre precursorii științei administrației, cu începere din anul 1807. Esența acestor reforme consta în promovarea și dezvoltarea sistemului de autoadministrare a comunităților locale. Aceasta presupunea existența în comunele urbane, alături de un organ reprezentativ, și a unui organ executiv colegial, care se numea *magistrat* în frunte cu un *burgomistru*, care era concomitent și președinte al organului reprezentativ.

De acuma în aceste reforme se întrevedea ideea de a înlătura paralelismul organelor de stat și organelor de autoadministrație locală prin unificarea lor într-un singur sistem. Aceasta însemna că organele de autoadministrație locală urmau să fie preocupate de soluționarea a două grupe de sarcini, și anume: sarcini locale proprii și sarcini delegate de stat, ceea ce însemna că ele sunt abilitate cu funcții duble, sau mixte.

Această abordare, în linii generale, s-a păstrat și până în ziua de astăzi. Germania ca republică federală este formată din 16 state sau landuri. Landurile diferă semnificativ ca mărime, structură politică și organizare administrativă. Guvernarea locală în Germania se caracterizează prin diversitate, în special în orașele - stat (Berlin, Hamburg și Bremen). Mărimea landurilor este diferită, în sensul în care cel mai mic land, Bremen (alcătuit din două



orașe, Bremen și Bremerhaven) are 680 000 de locuitori, în timp ce cel mai mare, Renania de Nord – Westfalia are peste 17,9 milioane de locuitori. Majoritatea populației se regăsește în zona urbană. În urma unui proces lent de consolidare a landurilor, derulat în perioada 1995-2004, numărul districtelor a scăzut de la 426 la 323, iar numărul municipalităților a scăzut de la 16 127 la 12 477. Cu toate acestea, un număr mare de municipalități au mai puțin de 1000 de locuitori.

Fiecare land are Constituție, Parlament și Guvern propriu. Șeful statului german este Președintele Federal, ales de Convenția Federală, un grup constituțional din care fac parte deputații federali și un număr egal de membri aleși de adunările generale ale landurilor. În general, funcțiile Președintelui Federal sunt doar de reprezentare.

Conform doctrinei germane actuale, organele federale și organele landurilor nu sunt unicele organe ale administrației de stat. Funcții și sarcini statale îndeplinesc și organele de autoadministrare din *comune*, *districte* și *circumscripții*, ca unități administrativ-teritoriale. Din aceasta derivă și sistemul de relații între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Astfel, autoritățile publice federale exercită controlul legal și supravegherea administrativă privind aplicarea legii de către autoritățile administrației publice din landuri. În ceea ce privește competențele landurilor, conform Constituției federale acestea se bucură de autonomie în domeniul activității legislative, executive și judecătorești.

Astfel, Legea Fundamentală face distincție între cele două niveluri, federația și landul. Aceasta înseamnă că toate landurile trebuie să îndeplinească aceleași sarcini indiferent de mărimea lor, de numărul de locuitori, de potențialul economic sau financiar. În același timp, se bucură de drepturi egale în raport cu federația. În aceasta și constă esența federalismului simetric.

Comunele, districtele și circumscripțiile sunt plasate sub tutela autorităților publice ale landurilor cu acordarea și respectarea autonomiei acestora. Legea Fundamentală a Germaniei din 1949 continuă, în mod tradițional, recunoașterea rolului guvernării locale în sistemul federal. Legea Fundamentală stipulează faptul că districtele și municipalitățile trebuie să fie guvernate în mod democratic și recunoaște dreptul la autogovernare locală. Municipalitatea are garantat dreptul de a gestiona toate afacerile comunității locale, pe propria răspundere, în limitele stabilite de lege. Dreptul la autogovernare include și responsabilitatea pentru aspectele financiare. Guvernele locale au puterea de a percepe taxe comerciale

în conformitate cu ratele de evaluare stabilite de aceștia. Aceste prevederi se extind și la autonomia financiară, inclusiv dreptul municipalităților la o sursă de venituri fiscale în funcție de capacitatea lor economică. Totodată, având în vedere garantarea constituțională federală a dreptului la autoguvernare, constituțiile landurilor pot doar completa această garanție și nu o pot diminua. Cu toate acestea, sunt puține landuri în care competențele guvernării locale să fie dezvoltate prin alte reglementări.

Supravegherea municipalităților este de competența exclusivă a autorităților landului. De exemplu, municipalitățile trebuie să finanțeze toate ajutoarele sociale din propriile bugete. Dreptul municipalităților la autoguvernare include domeniile culturale (muzee, teatre, facilități sportive și școli), servicii publice (aprovizionarea cu apă și energie, colectarea deșeurilor, cimitire, spitale), dar și întreținerea drumurilor publice din cadrul municipalității. Municipalitățile sunt independente, în acest sens, vis-à-vis de planificare și personal. În plus, municipalitățile îndeplinesc sarcini delegate de autoritățile federale și cele ale landurilor.

Pentru îndeplinirea acestor sarcini, municipalitățile au dreptul la fonduri adecvate. Autoritățile landului au dreptul să controleze aspectele legate de legalitatea și oportunitatea măsurilor luate la nivelul municipalității. În cazul în care municipalitățile nu respectă instrucțiunile organelor de supraveghere ale landului, acestea pot prelua, ele însele, respectiva sarcină. În cazuri extreme, organele de supraveghere pot destitui din funcție șeful administrației municipale și îl pot înlocui cu un comisar al landului.

Federația în sine nu are dreptul de supraveghere cu privire la municipalități. Cu toate acestea, în cazul în care un land nu-și îndeplinește atribuțiile sale de supraveghere în ceea ce privește municipalitățile sau nu le îndeplinește satisfăcător, federația poate lua măsuri pentru a obliga autoritățile landului să-și onoreze aceste atribuții.

Pornind de la structura federală a statului se evidențiază încă o particularitate a sistemului german de administrație, și anume – că organizarea administrației nu este uniformă pentru toate landurile. Aceasta se întâmplă din cauza că în Germania nu există o lege federală privind organizarea și funcționarea administrației publice locale. O astfel de lege are fiecare land în parte, care ține seama de specificul și tradițiile comunităților locale din landul respectiv. Din aceasta reiese existența mai multor modele de organizare administrativă a comunelor, cum ar fi: modelul Consiliului din Germania de Nord, modelul burgomistrului

din Germania de Sud, modelul magistratului din alte zone ale Germaniei.

Un astfel de sistem de administrație cum este cel mixt (german) corespunde, din punct de vedere conceptual, doctrinei dualiste, în conformitate cu care organele municipale în exercitarea administrației depășesc dimensiunile intereselor locale și, respectiv, acționează și ca instrumente ale administrației de stat. El este caracteristic pentru Austria, Japonia și pentru alte țări.

Analizând cele trei sisteme de administrație: continental (francez), anglo-saxon (britanic) și mixt (german), vom sublinia că în condițiile actuale de dezvoltare a administrației publice, când au loc procese integraționiste foarte pronunțate, aceste sisteme nu se mai regăsesc în starea lor clasică, pură. Ele s-au influențat reciproc, au interacționat și au preluat unul de la altul multe elemente de organizare și funcționare. De exemplu, sistemul administrativ actual al Republicii Moldova aparținând, în temei, de sistemul continental (francez) are și unele elemente din cel anglo-saxon (britanic), dând prioritate autonomiei locale, precum și din cel mixt (german), cum ar fi exercitarea de către autoritățile administrației publice locale a unor atribuții delegate de stat.

Prin urmare, omogenizarea sistemelor de administrație este un proces obiectiv și este condiționată de procesele integraționiste care se manifestă tot mai activ în ultimele decenii și care își lasă amprenta asupra dezvoltării umane, în general, și asupra dezvoltării și evoluției administrației publice, în particular.

#### ***3.1.5. Sistemul sovietic de administrație publică***

În rândul sistemelor distincte de administrație se înscrie și sistemul sovietic inițiat în Rusia și extins ulterior în mai multe țări. Prin natura și esența sa conceptuală și metodologică el se deosebește radical de alte sisteme administrative atât prin principiile de organizare, cât și prin mecanismele și metodele de funcționare a administrației publice. La baza organizării administrației publice de toate nivelurile stăteau sovietele ca expresie a puterii poporului.

Rădăcinile ideologice ale puterii populare exprimate ulterior în prerogativele sovietelor se conțin încă în mișcarea narodnicistă din anii 70-80 ai secolului al XIX-lea. Narodnicismul ca mișcare socială întrunea reprezentanți activi din rândurile intelectualității ruse care promova ideea că, întrucât societatea rusă din acel timp era una preindustrială, singura bază a schimbărilor sociale este poporul (norodul), masa de bază a acestuia fiind alcătuită din țărănime.

Credința de bază a celor ce se revoltau și doreau schimbarea era că obiectivul „pământ și libertate” nu putea fi satisfăcut decât prin revoluție. Această viziune promovată în spațiul rusesc este una diferită de concepțiile occidentale care vedeau schimbările sociale prin evoluție. Aceste deosebiri de viziuni asupra dezvoltării sociale au devenit subiecte de analiză și polemică contrariată între vizionarii occidentali și ruși, alcătuind doctrine politice diametral opuse.

În anul 1898 este format Partidul Social Democrat al Muncii din Rusia de orientare marxistă care ulterior, în 1903, se divizează în două fracțiuni: a bolșevicilor și a menșevicilor. Viitoare evenimente și procese politice, economice și de altă natură din Rusia vor fi influențate de activitatea, în temei, a acestor partide, dar și cu participarea altor formațiuni politice.

Astfel, în cadrul primei revoluții ruse din 1905-1907, revoltele s-au răspândit în tot teritoriul Imperiului, inclusiv în Basarabia, sub formă de ocupare și redistribuire a terenurilor agricole de către țărani, alte manifestări împotriva autorităților.<sup>91</sup> Forma de luptă a muncitorilor era greva care s-a răspândit rapid în centrele industriale ale Imperiului. Anume în cadrul grevelor muncitorești au apărut primele soviete ca entități muncitorești, care întruneau reprezentanții comitetelor de grevă, ca organizatori ai acestora. Ca urmare, revoluția din 1905-1907, cu toate că a fost înfrântă, a generat o formă politică nouă de conducere – *Sovietele de deputați ai muncitorilor*, organe ale puterii poporului, practică la care se revine ulterior în mișcarea muncitorească din cadrul revoluțiilor ruse din februarie și octombrie 1917.

<sup>91</sup> Prima revoluție rusă (1905-1907) a oferit posibilitatea afirmării ideilor și platformelor organizațiilor politice. Pe lângă participarea la diverse organizații politice, locuitorii Basarabiei au avut ocazia să-și manifeste din plin nemulțumirile și să formuleze revendicările lor sociale și economice. Represaliile sângeroase la care fusese supuși demonștrării pașnici din Sankt Petersburg în ziua de 9 ianuarie 1905 au provocat indignare în toate gubernile Rusiei. La Chișinău și în alte centre urbane ale ținutului au fost organizate mitinguri și adunări de protest contra țarismului. În februarie au început grevele muncitorilor care, în lunile următoare, s-au extins în mai multe orașe și târguri: Chișinău, Soroca, Orhei, Bender, Akkerman, Ismail. Valul revoluționar a atins și lumea satelor, țărănimea fiind nemulțumită de lipsa pământului, de impozitele mari, de mizeria permanentă. Tulburări țărănești s-au produs, practic, în toate zonele guberniei. În pofida faptului că țarismul a ieșit învingător în confruntarea cu forțele revoluționare, autoritățile au fost constrânse să adopte măsuri vizând înlăturarea sau măcar diminuarea abuzurilor marilor proprietari în relațiile lor cu țăranii, să caute soluții privind îmbunătățirea condițiilor de muncă și de trai pentru lucrătorii industriali, să accepte existența unor interese particulare ale naționalităților din cadrul Imperiului Rus.

(A se vedea în acest sens: *Prima revoluție rusă 1905-1907*. În: <https://basarabiasubrusi.wordpress.com/2014/05/02/prima-revolutie-rusa1905-1907/>)

În condițiile revoluției ruse din februarie 1917 în cadrul formării dualității puterii de stat, alături de Guvernul provizoriu condus de clasele burgheze au activat și Sovietele muncitorești, ca emanație a voinței populare de expresie revoluționară și ca organe de conducere. După cum putem observa, revoluția rusă reprezintă o serie de evenimente și manifestări care au condus, în februarie 1917, la răsturnarea regimului țarist și instaurarea dualității puterii de stat, iar în luna octombrie a aceluiași an – la dizolvarea Guvernului provizoriu, lichidarea dualității puterii de stat și preluarea puterii de către bolșevici prin instaurarea regimului comunist sub forma puterii sovietelor.

Acest proces a fost desăvârșit la Congresul II al Sovietelor din 25 octombrie 1917 prin formarea unui nou guvern – *Sovietul Comisarilor Narodnici* în frunte cu V.I. Lenin, care a inițiat construcția ordinii socialiste, bolșevicii, ca partid politic, adjudecându-și ulterior puterea deplină, în defavoarea sovietelor ca organe ale puterii de stat.<sup>92</sup>

Noul sistem politic instaurat în Rusia Sovietică, apoi începând cu 30 decembrie 1922 continuând în Uniunea Sovietică, a fost consfințit în patru Constituții (1918, 1924, 1936, 1977).<sup>93</sup> Doctrina politică care s-a aflat la baza constituțiilor sovietice diferă de cea care se află la baza constituțiilor țărilor democratice occidentale. Acestea din urmă erau în mod fundamental bazate pe principiul separației puterilor în stat, pluralismului politic, diversității. Prin contrast, constituțiile sovietice se bazau pe principiul centralismului, unicității puterii și unipartitismului. Toate constituțiile proclamau primatul sovietelor în exercitarea puterii în stat, iar în realitate se manifesta foarte activ rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice, organele de partid de toate nivelurile substituind astfel activitatea sovietelor ca organe ale puterii de stat.

Pe parcursul existenței Uniunii Sovietice (1922-1991), în dependență de etapele parcurse, de evoluția organizării politice și nivelul dezvoltării economice a societății, sovietele au evoluat și au traversat, prin esența lor, următoarele etape: sovietele de deputați ai muncitorilor; sovietele muncitorilor, țăranilor și ostașilor; sovietele de deputați ai oamenilor muncii; sovietele de deputați ai poporului. Denumirile sovietelor semnificau, de fapt, categoriile sociale de populație care intrau în componența lor și ale căror interese le reprezentau în calitate de organe ale puterii de stat.

<sup>92</sup> Congresul II al Sovietelor. În: [https://ro.qaz.wiki/wiki/All-Russian\\_Congress\\_of\\_Soviets](https://ro.qaz.wiki/wiki/All-Russian_Congress_of_Soviets)

<sup>93</sup> Constituțiile Uniunii Sovietice. În: [https://ro.wikipedia.org/wiki/Constitu%C8%9Biile\\_Uniunii\\_Sovietice](https://ro.wikipedia.org/wiki/Constitu%C8%9Biile_Uniunii_Sovietice)

Principiile de organizare și funcționare a sistemului sovietic de administrație reflectate în constituțiile Uniunii Sovietice își găseau continuare și aplicare în constituțiile celor 15 republici unionale din componența sa.<sup>94</sup> Prin aceasta se asigura uniformitatea și caracterul etatist, centralizat al sistemului de guvernare și administrație pe tot teritoriul Uniunii Sovietice.

După cel de-al doilea război mondial sistemul sovietic de administrație a fost extins prin impunere în mai multe țări europene: Ungaria, Republica Democrată Germană, Polonia, Cehoslovacia, Bulgaria, România, Iugoslavia. Aceste țări, în frunte cu Uniunea Sovietică, formau Comunitatea țărilor socialiste. Deși se întâlneau și unele particularități în sistemele administrative ale acestor țări, esența acestor sisteme se reducea la preluarea și implementarea sistemului sovietic de administrație. Aceasta coincidea cu sloganele de internaționalizare a sistemului sovietic de administrație și a modelului socialist de dezvoltare a țărilor, abordare care s-a manifestat în toți anii de existență a Uniunii Sovietice. Comunitatea țărilor socialiste promova o politică economică coordonată prin Consiliul de Ajutor Economic Reciproc (CAER),<sup>95</sup> având și un sistem comun militar de apărare consfințit prin Tratatul de la Varșovia.<sup>96</sup>

Aparent, la nivel ideologic, unitatea afișată în țările Comunității socialiste era totală și fiecare țară declara că politica sa națională se bazează pe principii socialiste, dar în realitate sistemul politic și administrativ preluat de la Uniunea Sovietică a fost supus, pe parcursul timpului, și unor încercări de revizuire.

<sup>94</sup> Cele 15 republici care intrau în componența Uniunii Sovietice erau: RSFS Rusă; RSS Ucraineană; RSS Bielorusă; RSS Uzbekă; RSS Kazahă; RSS Gruzină; RSS Azerbaidjană; RSS Lituaniană; RSS Letonă; RSS Estonă; RSS Moldovenească; RSS Kârgâză; RSS Tadjikă; RSS Armeană; RSS Turkmenă.

<sup>95</sup> **Consiliul de Ajutor Economic Reciproc (CAER)** a fost creat la inițiativa URSS în 1949 ca organizație economică a statelor comuniste europene pentru a constitui un echivalent al Organizației Europene pentru Cooperare Economică (OECE). El avea misiunea de a stimula comerțul dintre țările din blocul estic. În realitate, URSS nu a putut oferi țărilor comuniste un ajutor comparabil cu cel acordat de SUA țărilor occidentale. Secretariatul și multe dintre Comisiile CAER aveau sediul la Moscova. CAER nu a reușit să îndeplinească rolul pentru care fusese creat, în principal din cauza sistemului planificat centralizat al economiei statelor membre, schimburile de mărfuri continuând să se desfășoare prin tratative bilaterale cu păstrarea echilibrului balanței de plăți. CAER- ul s-a autodesființat în 1991.

<sup>96</sup> **Tratatul de la Varșovia**, numit în mod oficial **Tratatul de prietenie, cooperare și asistență mutuală**, a fost o alianță militară a țărilor din Europa Răsăriteană, care voiau să se apere împotriva amenințării pe care o percepeau din partea alianței NATO, fondată în 1949. Tratatul de la Varșovia a fost inițiat de către Nichita Hrușciiov în 1955 și a fost semnat la Varșovia pe 14 mai 1955. Tratatul și-a încetat existența pe 3 martie 1991 și a fost în mod oficial dizolvat la întâlnirea de la Praga, pe 1 iulie 1991.

Aceasta a generat mai multe evenimente conflictuale, cum au fost cel din Ungaria din 1956, din Cehoslovacia din 1969, din Polonia din 1980, evenimente care mărturiseau despre existența unor manifestări de rezistență față de sistemul sovietic, socialist de guvernare și administrație, preluat de aceste țări, fapt care ulterior a generat destrămarea Comunității țărilor socialiste și chiar dezmembrarea unora dintre ele.

Aceasta s-a întâmplat într-o strânsă conexiune cu criza a însuși sistemului politic, de guvernare și administrație din Uniunea Sovietică. Inevitabilitatea prăbușirii sistemului politic și administrativ centralizat și necesitatea tranziției la sistemul politic și administrativ democratic devenea tot mai vădită către anii '80 ai secolului trecut, când se resimțea, ca niciodată, criza sistemului sovietic de administrație, care își epuizase toate resursele, inclusiv cele ideologice. După cum se cunoaște, sistemul politic are un rol de conducere în societate și influențează asupra sistemului administrativ, în primul rând, prin doctrinele și valorile promovate de puterea politică prin instituțiile politice existente. În acest sens, situația administrației depinde de regimul politic, relațiile politice și de cultura politică caracteristică sistemului respectiv. Din aceste circumstanțe derivă deosebiri majore în modul de organizare și funcționare a sistemului administrativ în condițiile regimului politic totalitar și ale regimului politic democratic.

Regimul politic existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în RSSM, reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârghiilor partiinico-administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat. În anii 60 ai secolului al XX-lea în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o ușoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, inclusiv în procesul decizional. În realitate aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut în continuare de organele unionale de partid.

Presimțind ineficiența sistemului de administrație existent, spre sfârșitul anilor 70 - începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premisa că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de cetățeni. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție nu au dat rezultatele scontate, cauza fiind practica nocivă de substituire a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic și social ale țării, prin adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituții a Uniunii Sovietice și la 15 aprilie 1978 a unei noi Constituții a RSS Moldovenești



s-a fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, prin aceasta acordându-i-se misiunea de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării și activității sovietelor. Astfel, misiunea sovietelor de toate nivelurile, ca organe ale puterii de stat, a fost diminuată.

Aceasta a condiționat aprofundarea în continuare a crizei sistemului politic și de administrație sovietic pentru care, după cum putem deduce din cele expuse mai sus, erau caracteristice: centralizarea excesivă a puterii de stat; substituirea activității organelor de stat de către organele de partid; nerecunoașterea principiului separației puterilor în stat; lipsa pluralismului politic și rolul monopolist al partidului comunist în societate; ideologizarea și îndoctrinarea unilaterală a întregului sistem al vieții sociale.

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului politic sovietic, ceea ce a condus în ultimă instanță, la intersecția anilor 80-90 ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile proprii construcției, ca urmare a ineficienței, prin definiție, a unui atare sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice democratice occidentale.

Acest proces a fost stimulat de inițierea procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, lansate în 1985, în cadrul căreia însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic și administrativ existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate. În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, s-a inițiat reformarea mai multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de guvernare și administrație publică.

## **3.2. Organizarea sistemului administrativ în Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească (1924-1940)**

### ***3.2.1. Condițiile istorice și împrejurările care au determinat formarea RASSM***

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluției din octombrie 1917 din Rusia, inclusiv Unirea Basarabiei cu România în 1918, au avut o influență directă și asupra evoluției vieții politice și administrative a teritoriilor din stânga

Nistrului, care fusese alipite la Rusia încă în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791, conform Tratatului de pace de la Iași.

Până atunci „teritoriul fusese disputat de cazaci, ucraineni, polonezi pentru partea de nord și de turci pentru partea de sud a provinciei”.<sup>97</sup> Îndată după încheierea păcii de la Iași, conform ucazului Ecaterinei II, de la 26 ianuarie 1792, „teritoriile de curând cucerite de la turci, situate între râurile Bug și Nistru” au fost incluse în componența guberniei Ekaterinoslav. Pe parcursul anilor următori au mai avut loc numeroase reorganizări teritorial-administrative. Inițial, în 1795, va fi creată gubernia Voznesensk, iar după doi ani, în 1797, gubernia este reorganizată și creată o nouă gubernie numită „Novorosia”. În 1802 gubernia Novorosia se divizează în trei noi gubernii: Nicolaev, Ekaterinoslav și Taurida (Tavria).<sup>98</sup>

În perioada ulterioară, teritoriul respectiv și locuitorii lui au fost supuși proceselor politice și administrative ale Imperiului Rus, din a cărui componență făcea parte și la care, cu începere din 1812, prin anexare forțată, conform Tratatului de la București, este inclusă și Basarabia, în care treptat, pe parcursul secolului al XIX-lea, este implementat sistemul rusesc de administrație.

În ansamblu, Imperiul Rus, inclusiv Basarabia, raioanele din stânga Nistrului, precum și alte teritorii periferice anexate, au pășit în secolul al XX-lea având ca formă politică de guvernare autocrația monarhică țaristă, răsturnată în rezultatul revoluției din 1917. Noul regim politic instaurat de bolșevici a predeterminat și soarta popoarelor periferice ale Imperiului. După cum se știe, Basarabia se unește la 27 martie 1918 cu România, iar teritoriile din stânga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia și Herson, ulterior Odesa, care, la rândul lor, făceau parte din Republica Sovietică Socialistă Ucraineană ce se formase între timp și care intra, cu începere din 30 decembrie 1922, în componența Uniunii Sovietice.<sup>99</sup>

În condițiile concrete create, Uniunea Sovietică întreprindea măsuri intense, inclusiv pe plan internațional, de a redobândi teritoriul Basarabiei. Promovând interesele sale de mare putere, după eșuarea conferinței din 1924 de la Viena

<sup>97</sup> Olivian Verecea, *Administrația civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediția a doua îngrijită de Șerban Alexianu, București: Vremea, 2000, p. 60.

<sup>98</sup> Octavian Țicu, *Istoria RASSM (1924-1940): De la anexarea rusă (IV) la revoluția bolșevică (3)*. În: [https://moldova.europalibera.org/a/istoria-rassm-\(1924-1940\)-\(iv\)-de-la-anexarea-rus%C4%83-larevolu%C8%9Bia-bol%C8%99evic%C4%83-\(3\)/31080238.html](https://moldova.europalibera.org/a/istoria-rassm-(1924-1940)-(iv)-de-la-anexarea-rus%C4%83-larevolu%C8%9Bia-bol%C8%99evic%C4%83-(3)/31080238.html)

<sup>99</sup> Tratatul privind crearea URSS – Treaty on the Creation of the USSR. În: [https://ro.qaz.wiki/wiki/Treaty\\_on\\_the\\_Creation\\_of\\_the\\_USSR](https://ro.qaz.wiki/wiki/Treaty_on_the_Creation_of_the_USSR)

privind problema basarabeană, în cadrul căreia România declarase hotărât că nu intenționează să renunțe la pământurile strămoșești ale poporului său, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stângă a Nistrului a unei formațiuni statale, la apariția căreia să se poată vorbi despre legăturile ei cu Basarabia și să poată fi promovată ideea „reunificării acesteia cu RASS Moldovenească”.<sup>100</sup> Mai mult ca atât, prin aceasta se urmărea nu doar soluționarea problemei basarabene în favoarea Uniunii Sovietice, dar și extinderea influenței acesteia, în partea de sud-vest, asupra Balcanilor, Europei Centrale.<sup>101</sup>

Formarea RASS Moldovenești în componența RSS Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924, la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina, care și-a desfășurat lucrările la Harkov și care a adoptat hotărârea „Cu privire la crearea Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești în componența Ucrainei”.<sup>102</sup>

Organizarea administrativă a teritoriului RASS Moldovenești consta la data formării din 11 raioane de pe malul stâng al Nistrului, și anume: Ananiev, Balta, Bârzula (din 1934 denumit Kotovsk), Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Krasnookneansk (Ocna Roșie), Kruteansk (din 1929 transferat în Codâma), Râbnița, Slobozia și Tiraspol. Teritoriul noii formațiuni statale era de 8,1 mii km pătrați în care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început orașul Balta, iar din anul 1929 capitala s-a transferat în orașul Tiraspol. În 1935 au fost create încă trei raioane: Pesceansk, Valeagoțulovsk (Valea Hoțului) și Cerneansk. Astfel, în 1940 în RASSM erau 14 raioane, iar suprafața teritoriului constituia 8,493 mii km pătrați.

Prin hotărârea sesiunii a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina din 12 octombrie 1924, puterea executivă în RASS Moldovenească o deținea Comitetul Revoluționar Provizoriu care urma să activeze până la convocarea Congresului I general al Sovietelor din RASS Moldovenească. Acestui organ, sub președinția lui G.I. Starâi, îi reveneau atribuțiile de administrare curentă a

<sup>100</sup> Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1941)*, Chișinău, 1992, p. 166-167.

<sup>101</sup> Igor Ojog, Igor Șarov, *Istoria românilor*, Chișinău, 1997, p.172.

<sup>102</sup> Potrivit acestei hotărâri, hotarul RASSM, la vest și sud-vest, trecea pe „granița de stat a URSS”. Aceasta însemna că în componența RASSM era inclus și teritoriul dintre Nistru și Prut, deoarece Uniunea Sovietică nu recunoscuse unirea Basarabiei cu România. În: Cojocaru Gh. *Cominternul și originile „moldovenismului”*, Chișinău, 2009, p. 174. Citat după: Ion Șișcanu, RASS Moldovenească o altă Cărelie sovietică în planurile cominterniste ale Rusiei (1924). În: *Akados*, 2014, nr. 4.

raioanelor din componența RASS Moldovenești, organizarea și efectuarea alegerilor în Sovietele locale.

Una dintre sarcinile Comitetului Revoluționar Provizoriu a fost pregătirea Congresului I al Sovietelor, care și-a desfășurat lucrările în aprilie 1925 în orașul Balta. La lucrările lui au participat 272 de delegați. Congresul a luat în dezbate-re mai multe probleme privind construcția statală, adoptând la 23 aprilie 1925 Constituția RASS Moldovenești, care ulterior, la 10 mai 1925, a fost aprobată definitiv la Congresul al IX-lea general al Sovietelor din RSS Ucraineană. Constituția prevedea modalitatea organizării politice și administrative a RASS Moldovenești.

### ***3.2.2. Sistemul autorităților publice centrale și locale din RASSM***

În conformitate cu prevederile Constituției RASS Moldovenești din 23 aprilie 1925, au fost constituite atât autoritățile administrației publice de nivel central, cât și autoritățile administrației publice de nivel local. La baza sistemului administrativ din RASSM au fost puse sovietele, care se afirmase deja către această perioadă în Uniunea Sovietică.

*Sistemul autorităților publice de nivel central.* Organul suprem legislativ al RASS Moldovenești era Congresul Sovietelor de deputați ai muncitorilor, țăranilor și ostașilor, care urmau să se convoace o dată în an.<sup>103</sup> În cadrul acestor congrese se discutau problemele economice, sociale și de altă natură cu care se confrunta populația din acest teritoriu.

În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Central, care se convoca în sesiuni, și Prezidiumul Comitetului Executiv Central, care activa pe baze permanente. Comitetul Executiv Central era ales de către Congresul Sovietelor, iar Prezidiumul – de către Comitetul Executiv Central. Președinte al Prezidiumului Comitetului Executiv Central al RASSM a fost ales G.I. Starâi, anterior fiind președinte al Comitetului Revoluționar Provizoriu din RASSM.

Un alt organ de stat era guvernul republicii, care purta denumirea Sovietul Comisarilor Norodnici și reprezenta puterea executivă. El era format de către Comitetul Executiv Central și era responsabil în fața acestuia. În atribuțiile

<sup>103</sup> În anii 1925-1927 Congresele Sovietelor din RASSM s-au convocat în fiecare an, ulterior o dată la doi ani, iar începând cu 1931 și până în 1938, sub influența cultului personalității lui Stalin, Congresele se convocaau neregulat. În total, în perioada existenței RASSM au avut loc șapte Congrese ale Sovietelor. (A se vedea: Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 353-354.)

lui intra punerea în aplicare a tuturor actelor normative adoptate de Congresul Sovietelor, de Comitetul Executiv Central și de Prezidiumul Comitetului Executiv Central al RASSM, precum și de organele de stat ale RSS Ucrainene și, respectiv, organele de stat ale Uniunii Sovietice. Președinte al Sovietului Comisarilor Norodnici al RASSM a fost ales A.I. Stroiev.<sup>104</sup>

Din sistemul organelor administrației de stat ale RASSM mai făceau parte și Comisariatele Norodnice, ca autorități ale administrației publice de specialitate, care activau sub conducerea directă a Sovietului Comisarilor Norodnici, fiind responsabile în fața acestuia. Comisariatele Norodnice efectuau conducerea diferitelor ramuri ale economiei naționale, atribuțiile lor extinzându-se asupra întregului teritoriu al republicii. Ele aveau o subordonare dublă: pe de o parte, se subordonau Sovietului Comisarilor Norodnici din RASSM, iar pe de altă parte – Comisariatelor Norodnice de ramură din RSS Ucraineană. Sub conducerea autorităților administrației publice centrale activa sistemul autorităților administrației publice locale.

*Sistemul administrației publice locale.* În sistemul administrației publice din RASSM un loc important revenea administrației publice locale care cuprindea nivelul raional, orașenesc și cel sătesc. Comitetele revoluționare, instituite anterior în calitate de organe extraordinare ale puterii de stat prin directivele administrației militare, treptat au fost desființate și în anii 1921-1922 s-a trecut la Soviete ca organe electivă. În primii ani de existență a RASSM putem spune că sistemul sovietic de administrație s-a constituit definitiv nu doar la nivel central, dar și la nivel local.

Astfel, în RASSM activau 11 Soviete raionale în calitate de organe electivă ale puterii de stat, în atribuțiile cărora intrau problemele conducerii vieții economice, sociale din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Ele activau sub conducerea Sovietului Comisarilor Norodnici din RASSM și erau responsabile de aplicarea în viață a politicii promovate de guvernul republicii.

De rând cu acestea, activau două Soviete orașenești, la Balta și Tiraspol, precum și patru Soviete de orașel, la Ananiev, Bârzula, Râbnîța și Dubăsari. Aceste Soviete erau responsabile de dezvoltarea urbană a localităților respective și de starea lor social-economică.

<sup>104</sup> Funcția de președinte al Sovietului Comisarilor Norodnici al RASSM a fost deținută de: Aleksei Stroiev (1925-1926); Grigore Borisov (1926-1928); Serghei Dimitriu (1928-1932); Grigore Borisov (1932-1937); Fiodor Brovko (1938-1940); Tihon Konstantinov (1940-1945).

În sistemul administrației publice locale mai intrau cele 228 de Soviete sătęști, care întruneau peste 800 de localități rurale. Acestor Soviete le-a revenit misiunea să soluționeze multe probleme ce țineau de politica agrară, inclusiv de procesul de colectivizare care era caracteristic în această perioadă pentru tot spațiul sovietic. Colectivizarea era o parte componentă a politicii economice, alături de naționalizarea întreprinderilor industriale promovată de autoritățile sovietice. Autoritățile locale din RASSM, instigate de la centru, recurgeau la procedee dure, desfășurau o agitație menită să-i convingă pe țărani să accepte colectivizarea. Metodele de convingere erau îmbinate deseori cu cele de constrângere.<sup>105</sup>

O particularitate a sistemului sovietic de administrație implementat în RASSM era coexistența concomitentă a organelor de stat de toate nivelurile (sovietelor) și a organelor de partid, care impuneau în activitatea desfășurată politica lor acestor organe și care, de fapt, deveneau determinante în efectuarea conducerii de stat și administrării comunităților locale.

Astfel, odată cu formarea RASSM și constituirea organelor sale de stat, atât centrale, cât și locale, au fost constituite și organele de partid. Pentru început Comitetul Central al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina, printr-o hotărâre a sa, a scos organizațiile de partid primare și raionale din componența comitetelor de partid regionale ale guberniilor Odesa și Podolia, trecându-le în subordinea biroului organizatoric de partid al RASS Moldovenești. Ulterior, în cadrul primei conferințe regionale de partid, desfășurate în decembrie 1924 la Balta, a fost ales Comitetul regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina. La prima plenară secretar al Comitetului regional de partid a fost ales I.I. Badeev.

Sub conducerea Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina s-au desfășurat, de fapt, toate acțiunile organelor administrative centrale și locale. Deseori activitatea organelor de stat era substituită de către organele de partid, prin aceasta diminuându-se însemnătatea și rolul

<sup>105</sup> În anul 1927 Congresul al XV-lea al Partidului Comunist (al bolșevicilor) a stabilit ca sarcini prioritare lichidarea „chiaburilor” ca clasă și colectivizarea forțată a agriculturii prin formarea colhozurilor. Abuzurile la care s-au dedat autoritățile comuniste în procesul deschiaburirii au fost mai mari decât în alte părți, întrucât aceștia, din cauza prezenței mai mult decât modeste a acestei categorii, pentru a-și asigura o atitudine binevoitoare din partea superiorilor, au inclus în listele celor „deschiaburiți” și deportați mai mulți reprezentanți ai țărănimii mijlocașe și chiar ai celei sărace. În: *Deschiderea și colectivizarea în RASSM – teroare contra țărănimii*. <https://www.zdg.md/stiri/politic/deschiaburirea-si-colectivizarea-in-rassm-teroare-contra-taranimii/>

organelor de stat în realizarea funcțiilor deținute. Aceasta a și dat naștere regimului politic totalitar, exercitat sub forma organizatorică a dictaturii proletariatului, sub conducerea partidului comunist al Uniunii Sovietice.

*Modificările din sistemul autorităților publice ale RASSM din 1938.* Sistemul sovietic de administrație prin esență se manifesta ca un regim totalitar, care a căpătat forme foarte pronunțate și datorită influenței negative a cultului personalității lui Stalin, care a afectat, totodată, și sistemul administrativ din RASS Moldovenească în a doua jumătate a anilor 30 ai secolului al XX-lea.

În aceste condiții, la 5 decembrie 1936, Congresul al VIII-lea extraordinar al Sovietelor a adoptat o nouă Constituție a Uniunii Sovietice, care constata biruința socialismului. Constituția recunoștea un număr de drepturi colective economice și sociale, printre care: dreptul la muncă, odihnă și timp liber, la îngrijirea sănătății, protecție pentru cazurile de îmbolnăvire și pentru vârstă înaintată, dreptul la educație și beneficii culturale. Constituția asigura alegerea directă a tuturor autorităților publice conducătoare, pe care le reorganiza într-un sistem unic și uniform. Din perspectiva organizării sistemului de guvernare, Constituția din anul 1936 a schimbat denumirea Comitetului Executiv Central în Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice.

În conformitate cu principiile ei, ulterior au fost elaborate constituțiile republicilor unionale și autonome din componența Uniunii Sovietice. Elaborarea noii Constituții a RASS Moldovenești s-a tergiversat din cauza represiilor dezlănțuite în întreaga Uniune Sovietică care s-au reflectat și asupra unor conducători ai organelor de stat și de partid din RASSM.<sup>106</sup>

Dar, în pofida tuturor dificultăților prin care trecea societatea, Congresul al VII-lea al Sovietelor din ținut a adoptat la 6 ianuarie 1938 o nouă Constituție a RASS Moldovenești. Ea prevedea că baza politică a statului o constituie Sovietele de deputați ai oamenilor muncii, iar baza economică este proprietatea socialistă,

<sup>106</sup> În luna mai 1937 au fost eliberați din posturi și arestați G.I. Starâi – Președintele Sovietului Comisarilor Norodnici al RASSM, N.I. Golub – secretarul Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina, E.I. Voronovici – Președintele Comitetului Executiv Central al RASSM, D.A. Moroz – Comisar norodnic pentru agricultură. Au avut de suferit de pe urma represiunilor și mulți scriitori, jurnaliști, oameni de știință, pedagogi. În: „Marea Teroare” în RASS Moldovenească, 1937-1938 (context intern și extern; operațiunile „colăcească” și „română”; represiuni față de nomenclatură; probe ale folosirii torturii/violenței). [https://www.researchgate.net/publication/267209075\\_Marea\\_Teroare\\_in\\_RASS\\_Moldoveneasca\\_1937-1938\\_context\\_intern\\_si\\_extern\\_operatiunile\\_culaceasca\\_si\\_romana\\_represiuni\\_fata\\_de\\_nom](https://www.researchgate.net/publication/267209075_Marea_Teroare_in_RASS_Moldoveneasca_1937-1938_context_intern_si_extern_operatiunile_culaceasca_si_romana_represiuni_fata_de_nom);



obștească asupra mijloacelor de producție, ceea ce consemna în exclusivitate modul socialist de producție.

În conformitate cu Constituția din 1938 s-au produs unele schimbări și în sistemul autorităților publice. Astfel, ca organ legislativ al republicii era Sovietul Suprem al RASSM, care era ales pe un termen de patru ani. În perioada dintre sesiunile Sovietului Suprem activa pe baze permanente Prezidiumul Sovietului Suprem. În iulie 1938 în funcția de președinte al Prezidiumului Sovietului Suprem al RASSM a fost ales T.A. Konstantinov.

Ca autoritate executivă centrală era Sovietul Comisarilor Norodnici, sub conducerea căruia activau comisariatele norodnice ca organe ale administrației publice centrale de specialitate. La nivel local, ca și în perioada precedentă, activau Societele raionale, orașenești și sătești, fiecare dintre ele având atribuții distincte pentru unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Sistemul administrativ din RASS Moldovenească în componența RSS Ucrainene a fost prin esență sa un sistem autoritar, care purta amprentele unei organizări centralizate, bazate pe rolul conducător al partidului comunist. Fiind excesiv de ideologizat și îndoctrinat, el a afectat nu doar modalitățile, pârgghiile și mecanismele de administrare a comunității umane, dar și mentalitatea acestei comunități, atât a funcționarilor de stat, cât și a populației administrate.

Având începuturile sale în RASS Moldovenească, sistemul sovietic de administrație va fi impus, prin violență, de către Uniunea Sovietică și Basarabiei după reanexarea ei în 1940 la Uniunea Sovietică și formarea RSS Moldovenești unionale.

### **3.3. Organizarea sistemului administrativ în RSS Moldovenească (1940-1941)**

#### ***3.3.1. Anexarea Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940 și extinderea asupra teritoriului ocupat a sistemului sovietic de administrație***

În condițiile internaționale foarte complicate de la sfârșitul anilor 30 ai secolului al XX-lea, Uniunea Sovietică tot mai activ își manifesta interesul față de teritoriul Basarabiei, exprimat în dorința de reanexare a acestuia în componența sa. Aceasta a condus la înrăutățirea relațiilor dintre România și Uniunea Sovietică. Declinul acestor relații s-a produs îndeosebi după Sesiunea Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice din 3-10 august 1939, când Veaceslav Molotov, ministrul Afacerilor Externe al

Uniunii Sovietice, a menționat în cuvântarea sa rostită în cadrul acestei sesiuni că în partea de sud-vest a țării există probleme nerezolvate, dar care vor fi soluționate în curând, în conformitate cu interesele vitale ale Uniunii Sovietice. Aceasta însemna că se unelteau deja planuri de reanexare a Basarabiei.

La 23 august 1939 Uniunea Sovietică și Germania, prin miniștrii Afacerilor Externe Veaceslav Molotov și Joachim von Ribbentrop, au semnat un tratat de neagresiune între cele două state, urmat de un protocol adițional secret cu privire la delimitarea sferelor de influență ale celor două state în Europa. Punctul trei al acestui protocol adițional secret prevedea interesul insistent și deschis exprimat al Uniunii Sovietice față de Basarabia și Bucovina.

Acționând astfel și având certitudinea că nu va întâmpina nicio opoziție din partea Germaniei hitleriste, guvernul sovietic a hotărât că nu mai are rost să-și camufleze planurile de rapt cu privire la Basarabia. Prin notele ultimative din 26 și 27 iunie 1940 el a impus guvernul României, sub amenințări militare, să cedeze Basarabia și, plus la aceasta, nordul Bucovinei, care nu aparținuse niciodată Rusiei ori Uniunii Sovietice. În notele ultimative sovietice se menționa că „acum, când slăbiciunea militară a URSS a trecut în domeniul trecutului, iar situațiunea internațională care s-a creat cere rezolvarea rapidă a chestiunilor moștenite din trecut pentru a pune în fine bazele unei păci solide între țări, URSS consideră necesar și oportun ca în interesele restabilirii adevărului să pășească împreună cu România la rezolvarea imediată a chestiunii înapoierii Basarabiei Uniunii Sovietice”.<sup>107</sup> Anexarea Bucovinei era „argumentată” de către Uniunea Sovietică în mod ultimativ prin faptul că „un astfel de act ar fi cu atât mai just cu cât transmiterea părții de nord a Bucovinei către URSS ar putea reprezenta, este drept că numai într-o măsură neînsemnată, un mijloc de despăgubire a acelei mari pierderi care a fost pricinuită URSS-ului și populației Basarabiei prin dominațiunea de 22 de ani a României în Basarabia”.<sup>108</sup>

Prin aceste constatări ultimative și acțiunile întreprinse Uniunea Sovietică și-a demonstrat politica sa de agresiune în raport cu România, care, fiind pusă în fața pericolului utilizării forței militare din partea Uniunii Sovietice și pentru a evita gravele urmări pe care le-ar avea recurgerea la ostilități militare, a fost silită, după mai multe consultări la nivel înalt, să se supună dictatului sovietic și să cedeze la 28 iunie 1940 Basarabia și partea de nord a Bucovinei.

<sup>107</sup> Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, p. 244.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

În perioada imediat următoare actului de ocupație, asupra teritoriului Basarabiei a fost extins sistemul sovietic de administrație, exercitat temporar de organele de stat ale RASS Moldovenești, care au purces la formarea în localitățile din dreapta Nistrului, până la organizarea alegerilor în soviete, a comitetelor executive ale acestora, prin modalitatea de numire a lor, concomitent desfășurându-se pregătirile pentru formarea republicii unionale moldovenești.

### ***3.3.2. Formarea Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești***

După anexarea Basarabiei, autoritățile sovietice au întreprins un șir de măsuri privind organizarea statală în acest teritoriu, luându-se în considerare existența în raioanele din stânga Nistrului, cu începere din 1924, a RASS Moldovenești în componența RSS Ucrainene.

De îndată ce au fost ocupate Basarabia și Bucovina de Nord, conducerea sovietică a ordonat reorganizarea teritoriilor respective. Astfel, la 2 iulie 1940 a fost luată hotărârea de formare pe teritoriile anexate a comitetelor de partid în fiecare județ, iar la 10 iulie a aceluiași an conducerea sovietică a propus crearea RSS Moldovenești în calitate de republică unională. Rezolvarea tuturor problemelor de stat și de partid în teritoriile anexate a fost încredințată liderilor de partid din RSS Ucraineană, populația locală fiind practic înlăturată de la desfășurarea acestor procese.

La 2 august 1940 sesiunea a VII-a a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat Legea cu privire la formarea RSS Moldovenești în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunând doar de dreptul de a admite noi republici în componența Uniunii Sovietice, dar nu și de a le proclama sau crea. Astfel, înființarea RSS Moldovenești unionale nu a fost un rezultat al expresiei voinței populației și nici, cel puțin, al hotărârii reprezentanților împuterniciți de populație, ci un fruct al acțiunilor absolut arbitrare ale conducătorilor din Kremlin.<sup>109</sup>

Totodată, proclamarea RSS Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare teritorială a Basarabiei, ignorându-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei. Astfel, în componența RSS Moldovenești au intrat, de rând cu orașul Chișinău, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei, și anume: Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Celelalte trei județe:

<sup>109</sup> Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, p. 289.

Akkerman, Ismail la sud și Hotin la nord au fost rupte din teritoriul Basarabiei și trecute în componența RSS Ucrainene.

Dezmembrarea teritoriului Basarabiei prin legea din 2 august 1940 a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice s-a făcut concomitent cu dezmembrarea teritoriului fostei RASS Moldovenești. În componența RSS Moldovenești unionale au intrat orașul Tiraspol și numai șase din cele paisprezece raioane existente la acel moment în RASS Moldovenească, și anume: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia, Tiraspol. Celelalte raioane ale fostei RASS Moldovenești au fost incluse în componența RSS Ucrainene.

Hotarele dintre RSS Moldovenească și RSS Ucraineană au fost definitive în luna noiembrie 1940.<sup>110</sup> Astfel, organizarea inițială a teritoriului RSS Moldovenești consta din următoarele unități administrativ-teritoriale: orașul Chișinău, județele Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca din Basarabia, orașul Tiraspol și raioanele Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia, Tiraspol din partea stângă a Nistrului. Județele din partea dreaptă a

Nistrului erau împărțite, la rândul lor, în raioane, unele localități aveau statut de orașe și orașele. Teritoriul RSS Moldovenești constituia 34 mii km pătrați cu o populație de 2,7 milioane de oameni. Capitala RSS Moldovenești a devenit orașul Chișinău.

Către începutul anului 1941 în RSS Moldovenească, fără a se recurge la alegeri, au fost formate și funcționau 6 comitete executive județene, 58 comitete executive raionale, 14 comitete executive orășenești, 11 comitete executive de orașel și 1132 comitete executive ale sovietelor sătești.<sup>111</sup> La nivel republican a fost format Sovietul Comisarilor Norodnici al RSS Moldovenești și comisariatele norodnice de ramură. Toate comitetele erau numite de organele ierarhic superioare cu participarea foarte activă a comitetelor de partid, care se constituiau sub conducerea Comitetului Central al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din

<sup>110</sup> Au existat două proiecte de delimitare a frontierei dintre RSS Moldovenească și RSS Ucraineană: planul ucrainean sau planul Hrușciiov și planul moldovenesc, sau planul Konstantinov, după numele președintelui Sovietului Comisarilor Poporului din RASSM. Până la urmă, a avut câștig de cauză proiectul susținut de Hrușciiov, pe atunci prim secretar al CC al PC din RSS Ucraineană. (A se vedea: Igor Cașu, *2 august 1940 – crearea RSS Moldovenești*, Chișinău, 2010. <https://moldova.europalibera.org/a/2116361.html>; Cum a fost dezmembrată Basarabia istorică după anexarea ei la URSS. <https://cersipamantromanesc.wordpress.com/2015/06/29/cum-a-fost-dezmembrata-basarabia-istorica-dupa-anexarea-ei-la-urss/>.)

<sup>111</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, p. 354.

Moldova. Acesta și-a început activitatea la 14 august 1940 ca rezultat al transformării organizației regionale de partid în Partidul Comunist (al bolșevicilor) din Moldova. Formarea organelor de administrație în RSS Moldovenească se făcea cu verificarea minuțioasă din partea organelor speciale ale NCVD-ului.

De rând cu aceasta se desfășurau pregătirile pentru organizarea alegerilor în organul legislativ suprem – Sovietul Suprem al RSS Moldovenești. În acest scop, la 10 noiembrie 1940 la Chișinău și-a desfășurat lucrările sesiunea extraordinară a Sovietului Suprem al fostei RASS Moldovenești cu participarea delegaților din toate județele și raioanele din dreapta Nistrului. La această sesiune a fost adoptată Legea privind alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldovenești și a fost fixată data desfășurării lor – 12 ianuarie 1941. În cadrul aceleiași sesiuni a fost formată o Comisie pentru elaborarea Constituției RSS Moldovenești.

#### ***3.3.3. Sistemul autorităților publice conform Constituției RSS Moldovenești din 10 februarie 1941***

În conformitate cu legea adoptată la 10 noiembrie 1940, la 12 ianuarie 1941 s-au desfășurat, prin scrutin electoral direct, alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldovenești în număr de 266 deputați. La 8 februarie 1941 și-a început lucrările prima sesiune a Sovietului Suprem al RSS Moldovenești, care în ședința din 10 februarie a adoptat Constituția RSS Moldovenești.<sup>112</sup> Constituția proaspăt adoptată reieșea din principiile Constituției Uniunii Sovietice din 5 decembrie 1936 și prevedea implementarea în republica nou-formată a sistemului sovietic de guvernare, existent până atunci în raioanele din stânga Nistrului ce făcuseră parte din RASS Moldovenească.

Astfel, conform Constituției RSS Moldovenești din 10 februarie 1941, temelia politică a statului o constituiau sovietele, ca organe de exercitare a administrației publice, iar baza economică a lui o constituia proprietatea obștească asupra mijloacelor de producție.<sup>113</sup> Aceasta schimba radical sistemul politic și economic

<sup>112</sup> Constituția RSS Moldovenești conținea 11 capitole: Orânduirea socială; Orânduirea de stat; Organele supreme ale Puterii de Stat; Organele administrației de stat; Organele locale; Bugetul RSSM; Judecătoria și Procuratura; Drepturile și obligațiile cetățenilor; Sistemul electoral; Stea, Steagul și Capitala; Modificarea Constituției.

<sup>113</sup> Pentru raioanele din dreapta Nistrului se recunoștea existența unor particularități de moment, care constau în conviețuirea temporară a celor trei dimensiuni social-economice: socialistă, care urma să se constituie; mica producție de mărfuri și sistemul de producție capitalist existent, dar care urmau să fie supuse naționalizării și colectivizării.

existent până atunci în Basarabia, atrăgând după sine și constituirea unui sistem nou de administrație publică diferit de cel precedent.

*Sovietul Suprem* era organul legislativ al RSS Moldovenești. El se alegea prin vot universal, direct, egal și secret pentru o perioadă de patru ani. Sovietul Suprem se convoca în ședințe (sesiuni) de două ori pe an și examina cele mai importante chestiuni privind cadrul legislativ și normativ de funcționare a societății. Această autoritate întrunea deputați, care reprezentau diferite păături sociale: muncitori, țărani, intelectuali, funcționari din organele de stat și de partid.

*Prezidiumul Sovietului Suprem* era un organ al Sovietului Suprem, format de către acesta, care activa pe baze permanente și îndeplinea funcții delegate de Sovietul Suprem în perioada dintre sesiunile acestuia. El asigura organizarea activității și funcționalitatea sovietelor de toate nivelurile, acordându-le asistență informațională, instrucțională și metodologică. În fața acestui organ stătea sarcina de pregătire și desfășurare a ședințelor (sesiunilor) Sovietului Suprem.

*Sovietul Comisarilor Norodnici* era organul central executiv al RSS Moldovenești. El era format de către Sovietul Suprem și avea funcții și atribuții ce țineau de punerea în aplicare a politicii de stat și implementarea practică a prevederilor legislației adoptate de Sovietul Suprem.

*Comisariatele Norodnice* erau organe centrale de specialitate ale administrației publice de nivel republican. Ele activau sub conducerea directă a Sovietului Comisarilor Norodnici, purtau responsabilitate în fața lui și exercitau atribuțiile în ramura respectivă pe întreg teritoriul republicii.

Sistemul autorităților publice descris mai sus își desfășura activitatea sub conducerea Comitetului Central al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Moldova, care deținea puterea reală în stat, organiza și controla toate sferele de activitate. Acesta se convoca în ședințe plene la care trasa direcțiile de activitate devenite obligatorii pentru toate organele ierarhic inferioare.

După reanexarea Basarabiei la Uniunea Sovietică și formarea la 2 august 1940 a RSS Moldovenești s-au produs schimbări serioase și în *sistemul administrației publice locale*. Administrația locală era reprezentată de sovietele județene, raionale, orașenești, de orașel și satești. La etapa inițială ele erau numite și activau sub conducerea organelor centrale ale puterii de stat și a organelor de partid.

Alături de aceste aspecte structural-organizatorice vom menționa că sistemul sovietic de administrație, impus și implementat în RSS Moldovenească, își avea și caracteristicile sale de funcționare, pentru care erau proprii semnele modelului

administrativ de comandă, realizat pe baza principiului centralismului democratic și a unei conduceri rigide de partid. Organele de partid deseori substituiau activitatea organelor de stat de toate nivelurile, minimalizându-le rolul în efectuarea conducerii de stat și admițând chiar acte nelegitime exprimate în represii politice și deportări ale unor categorii de populație, fără nicio vină.

Activitățile de implementare a sistemului sovietic de administrație în RSS Moldovenească a fost temporar întrerupt în legătură cu dezlănțuirea la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania hitleristă și aliații ei împotriva Uniunii Sovietice. În perioadă ostilităților de pe frontul sovieto-german, teritoriul RSS Moldovenești a fost dispersat prin reinstalarea în Basarabia a administrației românești și impunerea pentru Transnistria a unui sistem distinct de administrație.

### **3.4. Organizarea administrativă a Basarabiei și Transnistriei în timpul războiului antisovietic (1941 - 1944)**

#### ***3.4.1. Impactul dezlănțuirii războiului dus de Germania și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice asupra organizării și funcționării administrației în Basarabia și Transnistria***

După cum se cunoaște, la 23 august 1939 Uniunea Sovietică și Germania au încheiat tratatul de neagresiune între cele două state, care a intrat în istorie sub denumirea de Pactul Ribbentrop - Molotov. De rând cu angajamentele de neagresiune, el conținea și un protocol adițional secret cu privire la delimitarea sferelor de influență în Europa a celor două state.

În pofida existenței acestui Pact, Germania, fără a declara despre intențiile sale, a dezlănțuit împreună cu aliații săi, la 22 iunie 1941, războiul împotriva Uniunii Sovietice. Aceasta a condus la schimbarea statutului politic și administrativ al RSS Moldovenești, formate la 2 august 1940 ca rezultat al reanexării forțate a Basarabiei de către Uniunea Sovietică.

Evenimentele s-au desfășurat în așa fel că teritoriul RSS Moldovenești în urma operațiunilor militare a fost divizat din punct de vedere administrativ în două unități administrativ-teritoriale distincte: Basarabia, în hotarele sale tradiționale dintre Nistru și Prut, și teritoriul raioanelor din stânga Nistrului, denumit Transnistria. Deși până la război aceste teritorii formau cu începere din 2 august 1940 o singură entitate administrativă, de tip sovietic, după 22 iunie 1941 ele capătă o



organizare administrativă diferită, atât din punctul de vedere al structurii și organizării teritoriului, cât și al organizării și funcționării instituțiilor administrative.

Aceasta s-a întâmplat din cauza că organizarea administrativă a acestor teritorii s-a produs în condițiile războiului care se începuse și care, conform prevederilor planului „Barbarossa” elaborat de Germania, se planifica să fie de scurtă durată. La organizarea administrativă a acestor teritorii s-a pornit de la înțelegerile dintre Germania și România ca aliați în războiul antisovietic.

### **3.4.2. Restabilirea în Basarabia a sistemului românesc de administrație**

După 22 iunie 1941 teritoriul Basarabiei a fost inclus în componența statului român, revenindu-se la situația de până la 28 iunie 1940 când s-a produs anexarea acestui teritoriu de către Uniunea Sovietică. S-au întreprins acțiuni de restabilire a sistemului românesc de administrație pe tot teritoriul Basarabiei ținându-se seama de condițiile impuse de război.

Astfel, la 4 septembrie 1941 Guvernul României a emis un act normativ sub denumirea „*Decretul-Lege cu privire la organizarea administrativă a Basarabiei și Bucovinei de Nord*”, în conformitate cu care Basarabia era declarată o provincie a României cu o administrație proprie, având reședința la Chișinău. Pe acest teritoriu rămâneau în vigoare legile ce au fost aplicate până la 28 iunie 1940, precum și actele normative emise în România după 28 iunie 1940, restabilindu-se, astfel, completamente cadrul juridic românesc.

Administrația Basarabiei era pusă sub conducerea și supravegherea directă a Șefului Statului și Guvernului României. Prin dispoziția mareșalului Ion Antonescu se stabilise o regulă strictă conform căreia legătura tuturor organelor centrale cu organele provinciale din Basarabia se întreținea numai prin conducerea Consiliului de Miniștri al României. Aceasta vorbește despre stabilirea unui sistem de relații preponderent centralizate bazate pe ierarhie și autoritate.

În perioada anilor 1941-1944 în Basarabia a funcționat *Guvernământul Basarabiei* format din organele administrative de nivel provincial și cele de nivel local. La nivel provincial au fost organizate și funcționau următoarele organe ale administrației publice:

*Guvernatorul Provinciei* ca reprezentant al Șefului Statului în teritoriul respectiv. El era numit în funcție de către Șeful Statului și era responsabil față de acesta și față de Consiliul de Miniștri al României. Guvernatorul exercita

controlul asupra tuturor organelor administrative din Basarabia, numea, avansa și licenția funcționarii publici de toate nivelurile. El, de asemenea, era în drept să elaboreze și să pună în aplicare pe întreg teritoriul Basarabiei diferite Regulamente și Ordonanțe prin care își exercita puterea din numele Șefului Statului.

*Directoratele* erau organe ale administrației publice de ramură. Ele erau conduse de un director numit în funcție de Șeful Statului la propunerea ministerului de ramură de la București cu avizul Guvernatorului. În atribuțiile Directoratelor intra soluționarea tuturor problemelor ce țineau de ramura respectivă pe teritoriul Basarabiei. În perioada indicată, în Basarabia au activat Directoratele: afacerilor administrative; agriculturii și domeniilor; economiei naționale; învățământului și cultelor; muncii și asigurării sociale; lucrărilor publice și comunicațiilor; sănătății; românizării, colonizării și inventarului.

*Consiliul Provinciei* era un organ colegial cu funcții consultative. El era format din șefii Directoratelor de ramură în frunte cu Guvernatorul. Consiliul Provinciei examina cele mai importante probleme din viața Provinciei și propunea soluții Guvernatorului și ministerelor centrale de ramură. Activitatea Consiliului Provinciei era asigurată organizațional și funcțional de un Secretar General al Provinciei, care era concomitent și locțiitorul Guvernatorului.

La nivel local (teritorial) administrația era exercitată de autoritățile județene și comunale. Organizarea administrativă a teritoriului era reprezentată de următoarele județe: Bălți, Cetatea-Albă, Cahul, Chilia, Ismail, Lăpușna (Chișinău), Orhei, Soroca și Tighina. În comparație cu organizarea administrativ-teritorială de până la 1940, la sudul Basarabiei s-a format județul Chilia, iar la nord județul Hotin a fost trecut în componența Bucovinei de Nord.

*Prefectul* era conducătorul județului. El era numit în funcție de către Șeful Statului la propunerea Guvernatorului din rândurile titraților universitari<sup>114</sup> ori dintre militari, care dețineau cel puțin gradul de locotenent-colonel. Prefectul efectua controlul asupra tuturor autorităților publice din județ și avea împuterniciri mari privind punerea în aplicare a politicii de stat în teritoriul județului. Județele ca unități administrativ-teritoriale erau împărțite în plase conduse de pretori.

*Pretorul*, în calitate de conducător al plasei, era numit în funcție de către Guvernatorul Basarabiei. El supraveghea menținerea ordinii publice pe teritoriul plasei, era șeful ierarhic al notarilor comunelor, controla activitatea funcționarilor și agenților publici din perimetrul plasei.

<sup>114</sup> Cadre didactice universitare deținătoare de grade și titluri științifice.

*Primarii* erau conducătorii comunelor, ca unități administrativ-teritoriale de nivel unu. Numirea primarilor se făcea diferențiat, în dependență de statutul unității administrativ-teritoriale. Astfel, primarii municipiilor erau numiți în funcție de Șeful Statului la propunerea Guvernatorului, primarii comunelor urbane-reședință de județ – de către Guvernatorul Provinciei, iar primarii comunelor rurale – de către Prefectul județului. Primarul exercita conducerea comunei respective în baza deciziilor organelor administrative ierarhic superioare. El se sprijinea în exercitarea acestor atribuții pe un Consiliu de primărie pe care îl prezida și în componența căruia mai intrau: preotul, directorul școlii, notarul, agronomul, inginerul silvic, medicul sanitar, medicul veterinar și, după caz, alte persoane cu activități de răspundere din comuna respectivă.

Făcând o comparație a organizării și funcționării administrației publice din Basarabia în anii 1941-1944 cu sistemul administrativ din perioada interbelică, putem observa că s-au produs schimbări esențiale. Ele au fost condiționate de instaurarea, pentru început, a dictaturii regale odată cu adoptarea Constituției din 1938, apoi de suspendarea la 5 septembrie 1940 a Constituției și cedarea din partea regelui Carol al II-lea a principalelor prerogative ale puterii generalului Ion Antonescu, care a devenit conducător al Statului și, desigur, de starea de război în care se afla România în perioada menționată, care a influențat și a avut consecințe majore asupra organizării politice și administrative a țării.

Pentru sistemul administrativ al României, inclusiv al Basarabiei din acea perioadă, erau caracteristice organizarea centralizată a administrației publice, existența unei subordonări stricte a tuturor organelor administrației publice centrale, intermediare și locale Șefului Statului care conducea în mod autoritar, restrângerea substanțială a drepturilor și libertăților cetățenilor, lipsa organelor administrative electivă, ceea ce mărea riscul unor decizii unilaterale și autoritare.

Guvernământul Basarabiei în condițiile de război a funcționat până la 30 mai 1944, când operațiunile militare defensive de pe frontul sovieto-german au ajuns la Nistru și administrația din Basarabia, în aceste împrejurări, a fost trecută în subordinea instituțiilor militare sovietice.

### 3.4.3. *Particularitățile organizării administrative a Transnistriei ca entitate geopolitică și teritorială distinctă*

În anii războiului (1941-1944) raioanele din stânga Nistrului, care purtau denumirea de Transnistria, au avut o organizare politică și administrativă deosebită de cea din Basarabia. Aceasta s-a întâmplat ca urmare a înțelegerilor dintre Germania și România, ca aliați de război, privind statutul regiunii Transnistria și organizarea administrativă a acesteia. În raioanele din stânga Nistrului, în perioada menționată, a fost organizat și a funcționat *Guvernământul Civil al Transnistriei*. Transnistria a fost constituită ca o entitate geopolitică și administrativă distinctă și era administrată de români fără să facă parte din teritoriul României.

Din punctul de vedere al organizării teritoriului, Transnistria cuprindea spațiul geografic care depășea fostul teritoriu al RASS Moldovenești. Regiunea cuprindea teritoriul dintre râurile Nistru și Bug până la limanul Niprului, fiind delimitată la sud de Marea Neagră, iar la nord de râurile Lidovca, Niomjâi și Rov, până la așezarea Jmerinca de pe Bugul superior. În hotarele descrise, o astfel de regiune nu a existat niciodată, fiind formată ca rezultat al ocupării acestor teritorii în urma operațiunilor militare desfășurate de către trupele germane și române.

Doar o parte a acestei regiuni, alcătuită din paisprezece raioane (inițial unsprezece) ale spațiului propriu-zis transnistrean a făcut parte din 1924 până în 1940 din RASS Moldovenească, șase raioane dintre acestea: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia, Tiraspol intrând în 1940 în componența RSS Moldovenești, iar celelalte fiind transmise RSS Ucrainene.

Centru de reședință al Guvernământului Civil al Transnistriei au fost succesiv orașele Tighina și Tiraspol, iar ulterior orașul Odesa. Guvernământul Civil al Transnistriei a fost constituit de generalul Ion Antonescu, Șeful Statului și Comandant de Căpetenie al Armatei, prin Decretul nr.1 emis la 19 august 1941.<sup>115</sup> Decretul a fost urmat de emiterea instrucțiunilor privind condițiile de principiu, în care urma să fie organizată administrația în Transnistria. Guvernator civil al Transnistriei a fost numit, de către Șeful Statului, profesorul universitar Gheorghe Alexianu. Modul concret de organizare administrativă a Transnistriei a fost stabilit prin Ordonanța Guvernatorului Civil din 25 septembrie 1941. Ca unități administrativ-teritoriale ale Transnistriei erau județele, raioanele, orașele, comunele.

<sup>115</sup> Olivian Verecea, *Administrația civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediția a doua îngrijită de Șerban Alexianu, București: Vremea, 2000, p. 57.

Astfel, au fost formate 13 județe: Ananiev, Balta, Berezovka, Dubăsari, Golita, Juguștru, Moghilău, Oceacov, Odesa, Ovidiopol, Râbnița, Tulcin, Tiraspol. În fiecare județ erau incluse câte 3-5 raioane, în total 64 de raioane.<sup>116</sup>

Pentru asigurarea unității de conducere, întreaga administrație din Transnistria se afla sub ordinele Comandamentului de Căpetenie al Armatei care își exercita măsurile și dispozițiile sale prin Guvernatorul Civil. Acesta din urmă își îndeplinea atribuțiile prin direcțiile de ramură ale Guvernământului. El era ajutat de Secretarul General, care-l putea înlocui în caz de lipsă.

Guvernământul Civil al Transnistriei a hotărât să nu introducă în această regiune un sistem nou de administrație, dar să organizeze activitatea administrativă luând la bază sistemul administrativ existent până la război, făcând doar unele modificări strict necesare. Ca delimitări ale hotarelor județelor și raioanelor s-au păstrat cele anterioare, așa cum au fost sub organizarea administrativă sovietică, pentru a se asigura continuitatea activității economice desfășurate în cadrul colhozurilor și sovhozurilor ca entități economice de tip socialist bazate pe proprietatea obștească.

În organizarea administrativă a Transnistriei se ținea cont și de faptul că acesta era un teritoriu militar ocupat, fiind o entitate complet aparte de România, față de care, spre deosebire de Basarabia și Bucovina, existau frontiere ca între două state separate, cu puncte de acces și servicii vamale. Principalele instituții administrative din Transnistria prin care se efectua conducerea regiunii erau:

*Guvernatorul Civil* care avea împuterniciri foarte mari și activa sub conducerea directă a Conducătorului Statului și Căpeteniei Armatei. El purta răspundere de activitatea tuturor instituțiilor publice și de asigurarea funcționalității sistemului administrativ și economic;

*Prefectul* care deținea cea mai înaltă funcție în județ și în această calitate asigura prin serviciile subordonate lui buna funcționare a autorităților publice de pe teritoriul județului. El își desfășura activitatea sub conducerea directă a Guvernatorului Civil;

*Pretorul* care era autoritatea publică menită să asigure conducerea raionului. El era numit în funcție de Guvernatorul Civil și își exercita atribuțiile prin serviciile de specialitate din raion, care erau următoarele: agricol; de mecanizare; economic; financiar; comerț; învățământ; sanitar; veterinar; de drumuri; poștă și telefoane; transport. Pretorul era responsabil față de Prefectul județului și față de Guvernatorul Civil;

*Primarii* care dețineau funcția de conducători în orașe și comune. În orașe primarii erau numiți de către Guvernatorul Civil, iar în comunele rurale – de către Prefectul județului.

<sup>116</sup> Olivian Verecea, *Op. cit.*, p. 93, 95.

Întreaga administrație civilă din Transnistria era asigurată de circa 8000 de funcționari publici recrutați din diferite instituții administrative din România, precum și de către un număr de peste 50 000 de salariați din rândurile populației băștinașe, care activau în diferite servicii publice din regiune.<sup>117</sup> În perioada războiului (1941-1944), pe lângă Consiliul de Miniștri al României a funcționat Cabinetul civilo-militar pentru Basarabia, Bucovina și Transnistria. El avea atribuții ce țineau de organizarea și funcționarea administrației din aceste regiuni și întreținerea legăturilor dintre Conducătorul Statului, Guvern și Guvernămintele din regiunile respective.

Guvernământul Civil din Transnistria a activat până la 29 ianuarie 1944, când în condițiile și împrejurările legate de operațiunile de defensivă de pe frontul sovieto-german a fost înlocuit cu administrația militară sovietică.

Prin urmare, în condițiile desfășurării războiului (1941-1944), sistemul administrativ din Basarabia și Transnistria se adapta la aceste condiții, fiecare dintre entitățile administrative având particularitățile sale. După finalizarea operațiunilor militare pe frontul sovieto-german desfășurate pe aceste teritorii, în regiunile respective se restabilește sistemul sovietic de administrație, revenindu-se la funcționarea organelor politice și administrative ale RSS Moldovenești.

## **3.5. Sistemul de administrație din RSS Moldovenească (1944-1991)**

### ***3.5.1. Reinstaurarea sistemului sovietic de administrație în RSS Moldovenească***

În timpul războiului antisovietic în perioada anilor 1941-1944, RSS Moldovenească formată în 1940 a încetat să mai existe. O parte a teritoriului ei, și anume – Basarabia, a fost inclusă în componența statului român, având statut de provincie cu o administrație proprie. O altă parte, și anume – Transnistria, care cuprindea raioanele din stânga Nistrului ale fostei RASS Moldovenești și teritoriile limitrofe acestora până la râul Bug, a avut un statut special de teritoriu provizoriu ocupat și, respectiv, o administrație distinctă de cea existentă în România.

---

<sup>117</sup> Olivian Verecea, *Op. cit.*, p. 78.

Evenimentele de pe frontul sovieto-german din 1944 au predeterminat soarta de mai departe a acestor teritorii. În legătură cu înfrângerile suferite anterior în bătăliile de sub Moscova, Stalingrad, Kursk a început retragerea trupelor germane și ale aliaților lor de pe teritoriul sovietic spre Vest. Astfel, la 29 ianuarie 1944, când frontul a ajuns pe teritoriul Transnistriei, Guvernământul Civil din regiune și-a încetat activitatea, conducerea acestor teritorii fiind preluată de comandamentul militar sovietic. Cu începere de la 30 mai 1944 și până la sfârșitul lunii august 1944 conducerea a fost treptat preluată de către comandamentul militar sovietic și pe teritoriul Basarabiei, acest proces finalizându-se după operațiunea militară Iași-Chișinău.

Pentru început, până la ajungerea frontului în perimetrul orașului Chișinău, organele de partid și de stat, și anume – Comitetul Central al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Moldova, Prezidiumul Sovietului Suprem și Sovietul Comisarilor Norodnici, au activat în orașul Soroca. Aceste organe au început treptat restabilirea sistemului sovietic de administrație, proces în care putem distinge mai multe perioade.

Prima perioadă cuprinde intervalul de timp din luna mai 1944 până la sfârșitul lunii august a aceluiași an. Caracteristică pentru această perioadă este numirea treptată în localitățile din care se retrăgeau trupele germane a organelor de tip sovietic, care preluau conducerea localităților respective, în condițiile desfășurării în alte zone a operațiunilor militare. Aceste organe erau preocupate, în temei, de problemele restabilirii vieții pașnice și depășirea consecințelor operațiunilor militare, care pricinuise daune foarte mari, atât materiale, cât și umane.

A doua perioadă începe după 24 august 1944, când organele de partid și de stat au revenit de la Soroca în Chișinău. Pentru această perioadă este caracteristică restabilirea sistemului sovietic de administrație pe tot teritoriul RSS Moldovenești. Pe parcursul anului 1945 au fost desființate, la nivel unional și republican, organele extraordinare ale puterii de stat, care funcționaseră în timpul războiului, cum era Comitetul de Stat al Apărării și împuterniciții acestui Comitet în teren.

A treia perioadă cuprinde anii 1946-1947, când, revenind la viața pașnică și în condițiile urmărilor nefaste ale războiului, se organizează pentru început, la 10 februarie 1946, alegeri în Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice, iar la 16 februarie 1947 alegeri în Sovietul Suprem al RSS Moldovenești în baza Constituției din 1941. La 21 decembrie 1947 au fost organizate alegeri în Societele locale din RSS Moldovenească. Pentru raioanele din dreapta Nistrului acestea au fost primele alegeri. Prin formarea organelor centrale și locale ale puterii de stat în



RSS Moldovenească a fost reinstaurat complet sistemul sovietic de administrație și s-au întreprins acțiuni de consolidare a acestuia prin promovarea unei politici centralizate de guvernare.

### ***3.5.2. Autoritățile administrației centrale, evoluția lor în aspect structural și funcțional***

În perioada postbelică în RSS Moldovenească au rămas, în temei, aceleași organe ale puterii de stat centrale ca și în perioada de până la război, făcându-se doar unele modificări. Astfel, autoritatea legislativă era *Sovietul Suprem al RSS Moldovenești*. El se alegea prin scrutin universal, pe un termen de patru ani. Deputații Sovietului Suprem al RSS Moldovenești reprezentau diferite pături sociale: clasa muncitoare, țărănimea colhoznică, inteligența, funcționari din organele de stat și de partid centrale și locale. Sovietul Suprem se convoca în sesiuni de două-trei ori pe an cu o durată de 2-3 zile fiecare, în cadrul sesiunilor fiind adoptate cele mai importante acte legislative. În perioada anilor 1944-1991 au funcționat Soviete Supreme de douăsprezece legislaturi.<sup>118</sup> Funcția de Președinte al Sovietului Suprem era una exercitată pe baze obștești și se reducea, de fapt, la deschiderea, conducerea și moderarea lucrărilor sesiunilor Sovietului Suprem.

O altă autoritate era *Prezidiumul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești*. Acesta era un organ care activa pe baze permanente, era format de către Sovietul Suprem și era răspunzător în fața acestuia. El adopta, în perioada dintre sesiunile Sovietului Suprem, actele normative, care, de cele mai dese ori, nu erau altceva decât o reconfirmare a actelor adoptate de către Prezidiumul Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice și de alte organe centrale ale URSS. În atribuțiile Prezidiumului Sovietului Suprem intra, de asemenea, pregătirea sesiunilor Sovietului Suprem al RSS Moldovenești și organizarea controlului asupra îndeplinirii hotărârilor Sovietului Suprem. El efectua și conducerea curentă a activității sovietelor locale de toate nivelurile sub tutela organelor de partid. Activitatea Prezidiumului Sovietului Suprem era condusă de un Președinte al Prezidiumului Sovietului Suprem al RSS Moldovenești.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Prin noțiunea *legislatură* se subînțelege exercitarea atribuțiilor de către componența Sovietului Suprem în perioada unui mandat.

<sup>119</sup> Funcția de Președinte al Prezidiumului Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a fost deținută în perioada examinată de: Fiodor Brovko (1941-1951); Ivan Codița (1951-1963); Chiril Iliășenco (1963-1980); Ivan Calin (1980-1985); Alexandru Mocanu (1985-1989); Mircea Snegur (1989-1990).

În calitate de organe executive centrale în RSS Moldovenească activau:

*Sovietul Comisarilor Norodnici* (până la 26 martie 1946) a funcționat ca autoritate executivă centrală cu competențe generale. La 26 martie 1946 Prezidiumul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești, întru executarea legii respective a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice, a adoptat Decretul (Ucazul) despre transformarea Sovietului Comisarilor Norodnici al RSS Moldovenești în Sovietul Miniștrilor al RSS Moldovenești.

*Sovietul Miniștrilor al RSS Moldovenești* era format de către Sovietul Suprem al RSSM și era compus din totalitatea miniștrilor și conducerea Sovietului Miniștrilor. Sovietul Miniștrilor era condus de Președintele Sovietului Miniștrilor, care avea câțiva adjuncți, responsabili de coordonarea activității din diferite sectoare de activitate, cum ar fi problemele economice, sectorul agroindustrial, organizarea și prestarea serviciilor sociale și altele.<sup>120</sup>

Concomitent cu transformarea *Sovietului Comisarilor Norodnici în Sovietul Miniștrilor al RSS Moldovenești* s-au produs schimbări și în administrația publică centrală de specialitate. Astfel, *Comisariatele Norodnice*, ca organe centrale de ramură, au fost transformate în *ministere*. Ministerele exercitau atribuții concrete în diferite sfere ale vieții social-economice a republicii.

În dependență de situațiile create în diferite perioade, în Uniunea Sovietică la nivel central au funcționat peste 50 de ministere, care erau grupate în două categorii. Prima categorie o reprezentau *ministerele unionale*. Ele erau organizate doar la nivelul central al Uniunii Sovietice și aveau în gestiunea lor domenii de activitate care în exclusivitate constituiau competențele puterii centrale. Printre asemenea ministere pot fi menționate: Ministerul apărării; Ministerul comerțului exterior; Ministerul construcțiilor de mașini; Ministerul industriei de apărare; Ministerul aviației civile; Ministerul flotei maritime; Ministerul căilor ferate; Ministerul industriei chimice; Ministerul industriei gazului; Ministerul industriei medicale; Ministerul industriei petrolului; Ministerul industriei electrotehnice; Ministerul industriei aviatice și altele.

A doua categorie o reprezentau *ministerele unional-republicane*. Aceste ministere erau organizate pe două niveluri, și anume – central și republican. Aceasta

<sup>120</sup> Funcția de Președinte al Sovietului Miniștrilor al RSS Moldovenești a fost deținută în perioada examinată de: Nicolae Covali (1945-1946); Gherasim Rudi (1946-1958); Alexandru Diordiță (1958-1970); Petru Pascari (1970-1976); Simion Grosu (1976-1980); Ion Ustian (1980-1985); Ivan Calin (1985-1990); Petru Pascari (ianuarie 1990-mai 1990); Mircea Druc (mai 1990-mai 1991).

însemna că, în afară de ministerul respectiv care funcționa la nivelul central al Uniunii Sovietice, un minister similar funcționa și în fiecare dintre cele 15 republici unionale, inclusiv în RSS Moldovenească. Ministerele din republicile unionale se aflau într-o subordonare dublă. Pe de o parte, ele se subordonau Sovietului Miniștrilor din republica unională, iar, pe de altă parte, erau responsabile față de ministerul respectiv de ramură de nivel unional. Printre asemenea ministere pot fi menționate: Ministerul afacerilor interne; Ministerul învățământului; Ministerul sănătății; Ministerul culturii; Ministerul afacerilor externe; Ministerul ameliorației și gospodăriei apelor; Ministerul telecomunicațiilor; Ministerul agriculturii; Ministerul comerțului; Ministerul finanțelor; Ministerul justiției; Ministerul construcțiilor; Ministerul industriei ușoare; Ministerul gospodăriei piscicole; Ministerul achizițiilor de stat și altele.

În afară de aceste două categorii de ministere, în perioada sovietică mai exista o categorie de ministere, și anume – *ministerele republicane*. Ele erau mai puține la număr, fiind organizate doar la nivelul republicilor unionale și reprezentau, de fapt, particularitățile ramurilor economiei naționale, caracteristice fiecărei republici în parte. În RSS Moldovenească au funcționat câteva ministere de acest gen, cum ar fi: Ministerul industriei locale; Ministerul deservirii comunale.

În perioada sovietică, alături de ministere, mai funcționa o categorie de organe ale administrației centrale de specialitate, care purta denumirea de *Comitete de Stat*. Ca și în cazul ministerelor, Comitetele de Stat, de asemenea, erau de nivel unional și unional-republican. Printre Comitetele de Stat de nivel unional pot fi menționate Comitetele de Stat pentru: Securitatea statului; Știință și tehnică; Standarde; Relații economice externe; Hidrometeorologie și protecția mediului; Rezervele materiale și altele. Mai numeroase erau Comitetele de Stat de nivel unional-republican. Printre ele vom menționa Comitetele de Stat pentru: Planificare; Asigurare tehnico-materială; Muncă și probleme sociale; Prețuri; Învățământul profesional-tehnic; Televiziune și radiodifuziune; Cinematografie; Edituri, poligrafie și comerțul cu cărți și altele.

O particularitate a sistemului sovietic de administrație, după cum a mai fost menționat, era existența și funcționarea concomitentă a organelor sovietice (de stat) și a organelor de partid. Astfel, la nivel central activa Comitetul Central al Partidului Comunist al Moldovei, care era ales de către congresul partidului convocat o dată la cinci ani prin delegarea reprezentanților organizațiilor primare și raionale de partid. Comitetul Central al Partidului Comunist al Moldovei

se convoca în ședințe-plenare de câteva ori pe an, în cadrul cărora se puneau în discuție diferite probleme ce vizau viața de partid, precum și dezvoltarea economică și socială a republicii. Hotărârile adoptate la plenarele Comitetului Central erau obligatorii pentru organele de partid și sovietice (de stat) de toate nivelurile.

În perioadele dintre plenarele Comitetului Central, pe baze permanente activa Biroul Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei, ales de către plenara Comitetului Central. Biroul Comitetului Central se convoca în ședințe lunar și examina problemele vieții de partid, social-economice și de altă natură ale republicii. De fapt, toate problemele construcției de stat, dezvoltării diferitelor domenii social-economice, pentru început se discutau la ședințele Biroului sau ale Plenarei Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei și numai după aceea se discutau de către Sovietul Suprem sau Sovietul Miniștrilor al RSS Moldovenești, care adoptau deciziile respective puse în aplicare ulterior de către organele ierarhic inferioare.

Activitatea curentă a Comitetului Central era asigurată de secretariatul Comitetului Central în frunte cu prim-secretarul Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei,<sup>121</sup> asistat de un aparat de funcționari de partid responsabili de diferite domenii de activitate și organizați în secții, sectoare și alte structuri organizatorice ale Comitetului Central.

Substituirea activității organelor sovietice (de stat) de către organele de partid, nerecunoașterea principiului separației puterilor în stat și al pluralismului politic au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului sovietic de administrație, ceea ce a condus, în ultimă instanță, în anii 80 ai secolului al XX-lea, la criza acestui sistem, iar ulterior, la începutul anilor 90 ai aceluiași secol, la prăbușirea lui sub ruinele propriei construcții.

### ***3.5.3. Organizarea administrației locale, esența și rolul sovietelor de toate nivelurile***

Administrația publică locală de tip sovietic era, prin esență, o administrație de stat organizată în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul unu – sate și de nivelul doi – raioane, care funcționa sub conducerea directă și centralizată a autorităților administrației centrale.

<sup>121</sup> Funcția de prim-secretar al Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei a fost deținută în perioada examinată de: Fiodor Brovko (1941-1942); Nicolae Covali (1946-1950); Leonid Brejnev (1950-1952); Dmitri Gladchii (1953-1954); Zinovie Serdiuc (1954-1961); Ivan Bodiul (1961-1980); Simion Grosu (1980-1989); Petru Lucinschi (1989-1991); Grigore Eremei (5 februarie - 23 august 1991).

Organizarea administrativ-teritorială a RSS Moldovenești a suferit mai multe modificări. Astfel, în 1944 teritoriul republicii era organizat în 12 județe: Bălți, Bender, Grigoriopol, Dubăsari, Cahul, Camenca, Chișinău, Orhei, Râbnîța, Slobozia, Soroca, Tiraspol. În 1949 în locul județelor au fost formate 60 de raioane. În 1963 numărul raioanelor a fost redus până la 18 unități, iar către anul 1990 numărul lor din nou a crescut până la 40. Între timp au avut loc și alte modificări administrativ-teritoriale, care au influențat sistemul de administrație locală.

Sovietele ca organe ale puterii de stat la nivel local erau organizate pe două niveluri:

*Sovietul raional* care era un organ de stat ales prin scrutin electoral cu durata mandatului de 2 ani (în unele perioade de 2,5 ani). El era format din deputați care reprezentau o anumită circumscripție teritorială. La formarea componenței sovietelor, în general, și a celor raionale, în particular, se ținea seama atât de reprezentarea în ele a diferitelor pături sociale (clasa muncitoare, țărănimea colhoznică, intelectualitatea), cât și de alți indicatori (partinitatea, apartenența etnică, categorii de vârstă, gen și altele). Sovietul raional se convoca trimestrial în sesiuni, în cadrul cărora se discutau problemele dezvoltării social-economice a raionului și se adoptau hotărârile respective.

*Comitetul executiv raional* era un organ permanent al Sovietului raional în frunte cu un președinte al Comitetului executiv raional, ales de către Sovietul raional la propunerea organelor de partid. Comitetul executiv raional era asistat în activitatea lui de un aparat de funcționari organizați în direcții, secții, sectoare și alte structuri organizatorice.

*Sovietul sătesc (orășenesc)* era organul puterii de stat în sate și orașe. El era ales prin scrutin electoral general pentru un mandat cu durata similară Sovietului raional. Sovietul sătesc (orășenesc) era abilitat cu atribuții deliberative de interes local, se convoca în acest scop trimestrial. În calitate de organ executiv la nivel sătesc și orășenesc activa Comitetul executiv al Sovietului sătesc (orășenesc) în frunte cu un președinte al Sovietului sătesc (orășenesc), asistat de un mic grup de funcționari. Ca și la nivel central, sovietele raionale și sătești (orășenești) activau sub conducerea organelor raionale de partid și a organizațiilor primare de partid.

*Controversele sistemului sovietic de administrație.* Pe parcursul perioadei postbelice societatea sovietică a evoluat în toate domeniile: politic, economic, social, cultural, fiind în rivalitate cu sistemul capitalist occidental. Evoluția sistemului sovietic de administrație, comparativ cu cea a sistemului occidental, a fost destul de contradictorie. Fiind declarat oficial ca un sistem democratic, în realitate

el reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârghiilor administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat.

Cu toate că s-au făcut de mai multe ori încercări de a lărgi drepturile repubblicilor unionale, în special în procesul decizional, de a spori rolul sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, ca organe aflate cel mai aproape de cetățeni, măsurile întreprinse s-au dovedit a fi unele declarative. Implicarea tot mai activă a organelor de partid, în sensul substituirii activității sovietelor de toate nivelurile, ca organe ale puterii de stat, a avut consecințe negative asupra funcționării sistemului sovietic de administrație. Aceasta a condiționat aprofundarea crizei și prăbușirea sistemului sovietic de administrație la începutul anilor 90 ai secolului al XX-lea, care nu a fost apt să concureze cu sistemul democratic occidental de administrație.

## IV. COMPONENTE ORGANIZATORICO - FUNCȚIONALE MODERNE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### 4.1. Structura (organizarea) administrației publice ca sistem

#### 4.1.1. Dimensiuni și criterii de organizare a sistemului de administrație publică

Prin noțiunea de sistem, la modul general, se subînțelege o totalitate de elemente care luate împreună formează un întreg. Dicționarele explicative redau mai multe înțelesuri ale noțiunii de sistem, cum ar fi: „ansamblu de elemente (principii, reguli, valori) dependente între ele care formează un întreg organizat și generează ordine într-un domeniu de gândire teoretică, acțiune practică pentru a dobândi scopul și obiectivele urmărite”; „mod de organizare și de conducere a vieții sociale, politice și economice a unei comunități umane organizate în stat”; „ansamblu de idei (științifice, filozofice, politice) care, prin dispunere logică, formează un tot unitar”; „totalitate a raporturilor stabilite între oameni în societate” și altele.<sup>122</sup> Din cele expuse putem deduce că noțiunea de sistem poartă un caracter universal și, în acest sens, sunt cunoscute sisteme fizice, biologice, sociale, informaționale, electorale, monetare și de altă natură.

Administrația publică aparține de sistemul social, care, la rândul său, constă din mai multe subsisteme, cum ar fi cel economic, cel politic, cel spiritual. Fiecare subsistem privit în forma sa inițială, originală, formează un sistem separat. În acest sens, administrația publică este o parte componentă a sistemului politic, iar privită în forma sa inițială, formează un sistem distinct.

Prin *sistem al administrației publice* se subînțelege totalitatea autorităților administrației publice, care au sarcini comune de a satisface interesele generale ale oamenilor organizați în societate. Din acest sistem mai fac parte *relațiile* existente între autoritățile administrației publice și *normele* care reglementează relațiile din cadrul sistemului. Adică, pentru un sistem al administrației publice

---

<sup>122</sup> Dicționare explicative, <https://dexonline.ro/definitie/sistem>



sunt caracteristice existența: autorităților administrației publice; relațiilor dintre aceste autorități; normelor care reglementează activitatea lor și relațiile dintre ele.

În afară de aceste elemente de bază ale sistemului, mai sunt și unele elemente suplimentare ale lui, cum ar fi: *cultura administrativă; programe și proiecte de activitate; tehnologii administrative; modalități de formare și dezvoltare profesională a personalului* din administrația publică și altele. Toate aceste elemente luate în ansamblu formează sistemul administrației publice, care prin esența sa constituie *structura* sau *organizarea* administrației publice.

Sistemul administrației publice se constituie în scopul îndeplinirii unor sarcini sociale. Pentru a satisface cât mai bine aceste sarcini sociale, administrația publică se organizează, adică ia niște forme structurale concrete. Spre deosebire de organizarea sistemelor fizice sau biologice, organizarea (structura) administrației publice este stabilită prin acte normative. De aici provine o diversitate de sisteme ale administrației publice cu diferite organizări și structuri, adică cu diferite structuri organizatorice. Ele diferă de la țară la țară, iar câteodată chiar de la o regiune la alta, în cadrul aceleiași țări, reieșind din particularitățile economice, sociale și de altă natură ale acestora.

Pentru organizarea rațională și eficientă a administrației publice și în scopul asigurării unei satisfaceri mai depline a nevoilor oamenilor, în viziunea lui Mihai Oroveanu, trebuie să se țină seama de următoarele cerințe:<sup>123</sup>

- crearea unor organe ale administrației publice strict necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care stau în fața comunității umane;
- corelarea instituirii organelor administrației publice cu posibilitățile financiare și materiale ale comunității umane;
- optimizarea organizării (structurii) administrației publice în dependență de evoluția socială, prin adaptarea ei la schimbările de ordin politic, social, economic și de altă natură;
- apropierea administrației și a serviciilor prestate de ea de locuitorii circumscriptiilor administrativ-teritoriale în scopul cunoașterii și satisfacerii cerințelor acestora.

***Criteriile de organizare a administrației publice.*** Organizarea administrației publice nu se efectuează în mod arbitrar, dar în baza anumitor criterii. Primul îl constituie *criteriul teritorial*. În conformitate cu acest criteriu, administrația publică

<sup>123</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București: Cerna, 1966, p. 215.

se divizează în dependență de raza teritorială de acțiune și colectivitatea de oameni deservită de această administrație. Reieșind din aceasta, administrația publică se împarte în *administrație publică centrală* și *administrație publică locală*.

*Administrația publică centrală*, prin organele sale, își extinde atribuțiile asupra întregului teritoriu al statului și activează în interesul colectivității naționale, adică al tuturor locuitorilor statului. Reieșind din aceasta, acest tip de administrație se mai numește *administrație de stat*. Deci, administrația de stat acționează în spațiul și raza hotarelor întregului stat și contribuie la satisfacerea interesului general al comunității naționale.

*Administrația publică locală*, prin organele sale, își extinde atribuțiile doar asupra unei anumite părți din teritoriul țării, numit unitate administrativ-teritorială. Sunt unități administrativ-teritoriale primare, organizate la nivelul inițial de delimitare administrativă a teritoriului, și unități administrativ-teritoriale intermediare, organizate între unitățile administrativ-teritoriale primare și stat, care pot fi, în dependență de dimensiunile teritoriale ale statului, de mai multe niveluri.

În diferite țări aceste unități administrativ-teritoriale se numesc în mod diferit, cum ar fi: la nivel primar – sate, comune, parohii, orașe, municipii, iar la nivelul intermediar – districte, regiuni, județe, raioane, ținuturi, comitate, voievodate ș.a. Autoritățile administrației publice, care activează în aceste unități administrativ-teritoriale și au ca scop satisfacerea intereselor populației ce locuiește în ele, constituie sistemul administrației publice locale. În unele țări administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale intermediare mai este calificată drept administrație publică regională și nu este inclusă în sistemul administrației publice locale.

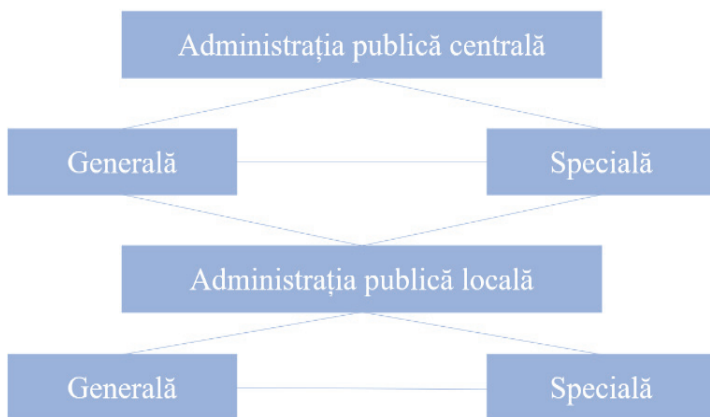
Al doilea criteriu, în conformitate cu care are loc organizarea administrației publice, este *criteriul funcțional* sau al *competenței materiale*. În conformitate cu acest criteriu, administrația publică se divizează în dependență de funcțiile exercitate și competențele cu care este abilitată. Reieșind din acest criteriu, autoritățile administrației publice se împart în autorități cu *competență generală* și autorități cu *competență specială* sau *de specialitate*.

Autoritățile administrației publice cu *competență generală* activează atât la nivel central, cât și la nivel local. Ele se caracterizează prin faptul că în sfera lor de competență intră problemele generale ale comunității, fie naționale, dacă este vorba de administrația publică centrală, fie locale, dacă este vorba de administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale. Aceste autorități sunt preocupate

de administrarea tuturor domeniilor vieții comunitare și sunt abilitate cu dreptul de a decide asupra lor. La nivel central acesta este Guvernul, iar la nivel local acestea sunt organele deliberative și executive din unitățile administrativ-teritoriale (cu denumiri diferite în diferite țări: consiliu, asamblée, dumă, primar, burgomistru, guvernator și altele).

Autoritățile administrației publice cu *competență specială* sau *de specialitate* activează, de asemenea, atât la nivel central, cât și la nivel local. Sfera lor de competență ține de un anumit domeniu sau ramură de activitate, cum ar fi: industria, agricultura, învățământul, cultura, protecția socială, telecomunicațiile și altele. Ele gestionează afacerile publice și decid doar în domeniul în care sunt abilitate prin lege, sub conducerea organelor cu competență generală. La nivel central acestea sunt ministerele, agențiile, serviciile, birourile naționale, alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, iar la nivel local acestea sunt serviciile publice ale autorităților administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale.

Schematic, sistemul administrației publice ar putea fi reprezentat în felul următor:



După cum putem observa, în sistemul administrației publice se disting câteva subsisteme:

- administrația publică centrală, cu autoritățile cu competență generală și specială;
- administrația publică locală, cu autoritățile cu competență generală și specială;
- administrația publică cu competență generală de nivel central și nivel local;
- administrația publică cu competență specială de nivel central și nivel local.

Încă o clasificare a organelor administrației publice ține de împărțirea lor în organe: *unipersonale* și *colegiale*; *deliberative* și *executive*; *alese* și *numite*. În cazul organelor unipersonale, deciziile se adoptă pe calea manifestării de voință a unei singure persoane, iar în cazul organelor colegiale, deciziile se adoptă prin deliberare, adică prin discuții, dezbateri și vot.

Organele deliberative sunt organe colegiale, iar cele executive pot fi colegiale ori unipersonale, care pun în aplicare și organizează îndeplinirea deciziilor adoptate de organele deliberative. Clasificarea organelor administrației publice în organe alese și organe numite se face după criteriul modului de învestire a lor. Organele alese pot fi unipersonale sau colegiale, deliberative ori executive, desemnate prin votul unui corp electoral, iar organele numite sunt desemnate de o autoritate ierarhic superioară, abilitată cu această funcție.

Prin urmare, sistemul administrației publice reprezintă totalitatea autorităților administrației publice de nivel central și local, cu competență generală și de specialitate, unipersonale ori colegiale, alese ori numite, care au sarcina de a executa legile și de a satisface interesele generale ale comunității umane respective.

#### ***4.1.2. Sistemul administrației publice centrale și raporturile ei cu puterea executivă***

După cum a fost menționat anterior, administrația publică reprezintă o acțiune a puterii executive. Totodată, menționăm că administrația nu este unica sarcină a puterii executive, dar este o sarcină exclusivă a acesteia. Aceasta înseamnă că puterea executivă îndeplinește și o serie de sarcini extraadministrative sau politice, exercitate, în temei, în raporturile sale constituționale cu parlamentul, în calitate de autoritate legislativă, sau în relațiile internaționale.

Vorbind despre sistemul administrației publice centrale vom menționa că el se constituie din autoritățile puterii executive, în măsura în care acestea exercită funcții administrative, și din organele administrației publice centrale de specialitate, care activează sub conducerea nemijlocită a puterii executive. În sensul cel mai larg, puterea executivă, fiind una dintre ramurile puterii de stat, exercită anumite funcții care alcătuiesc la nivel central obiectul activității unor autorități publice distincte, cum ar fi Șeful Statului și Guvernul.

Autoritățile puterii executive alcătuiesc primul grup al autorităților administrației publice centrale, împuternicite cu competență generală și care mai poartă

denumirea de *executivul central*. În aspect universal sunt cunoscute două forme principale ale executivului, și anume:

– *executivul monocratic* presupune deținerea funcției executive de către o singură entitate statală. Acesta poate purta denumirea de rege, împărat, președinte, entități unipersonale, sau directorat, care, cu toate că este colegial, reprezintă o singură entitate statală, cum ar fi, de exemplu, Consiliul Federal Elvețian.<sup>124</sup> O persoană individuală este însărcinată cu îndeplinirea sarcinilor, luarea deciziilor necesare și, prin urmare, asumarea responsabilității depline pentru efecte. Monocrația presupune un rol deosebit în realizarea puterii executive a Șefului Statului. Un exemplu clasic de monocrație prezidențială sunt Statele Unite ale Americii;

– *executivul dualist* presupune deținerea funcției executive de către două entități statale, și anume: de către un organ unipersonal, cum ar fi Șeful Statului, și de către un organ colegial, cum ar fi Guvernul, care are în fruntea sa un premier și care exercită funcția de șef al executivului. Aceste autorități au funcții și atribuții distincte prevăzute de Constituție și alte acte normative, pe care le exercită în mod relativ autonom. Un așa executiv mai poartă denumirea de executiv bicefal. Executivul dualist ori bicefal este caracteristic mai mult pentru regimurile parlamentare, care reprezintă o formă de manifestare deosebită a sistemului reprezentativ de guvernare și presupune răspunderea politică a Guvernului în fața Parlamentului.

Sub conducerea directă a executivului, de regulă în subordinea nemijlocită a Guvernului, activează cel de-al doilea grup al autorităților administrației publice centrale, care reprezintă *administrația publică centrală de specialitate*. Autoritățile administrației publice centrale de specialitate, spre deosebire de cele cu competență generală, sunt în putere să exercite atribuții numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate.

La modul general, putem spune că organele administrației publice centrale de specialitate sunt o parte componentă a aparatului de stat, care sunt abilitate cu dreptul de a efectua din numele statului o activitate economică, social-culturală

<sup>124</sup> **Consiliul Federal Elvețian** este un consiliu din șapte membri care conduce Elveția, asumându-și împreună puterile unui șef de stat federal. La acest grup se adaugă și un cancelar federal, împreună cu care se formează *un grup de opt persoane care reprezintă organismul colectiv de conducere elvețian*. Fiecare membru al Consiliului este și șeful unui departament, având simultan și o funcție executivă a unui ministru. Rând pe rând, prin rotație, fiecare membru devine președintele confederației pentru un an, unde are mai multă putere executivă și reprezentativă decât ceilalți șase membri.

ori politico-administrativă. Deci, autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt în exclusivitate autorități ale administrației de stat. Reieșind din dimensiunile teritoriale ale statelor și din particularitățile dezvoltării social-economice a țărilor respective, sistemul acestor autorități reprezintă o diversitate de organe, atât după atribuțiile exercitate, cât și după denumirile pe care le poartă. De regulă, la originea acestor autorități stă recunoașterea existenței unei ramuri a vieții social-economice care necesită un management separat în virtutea importanței pe care o deține în sistemul social.

Principalul organ al administrației publice centrale de specialitate în multe țări este *ministerul*. Ministerul este un organ central de specialitate, care se înființează în condițiile legii pentru a pune în aplicare politica Guvernului. Dar, în afară de ministere, mai activează și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate, care poartă denumiri diferite, cum ar fi: *departamente, agenții, servicii, birouri, centre, camere, inspectorate* și alte tipuri de organe ale administrației publice centrale de specialitate. Din punct de vedere structural aceste organe au în componența lor diferite subdiviziuni, cum ar fi: *direcțiile, secțiile, sectoarele*, responsabile de anumite sfere concrete de activitate din cadrul autorităților respective.

Indiferent de tipologia organelor administrației centrale de specialitate și de locul pe care ele îl ocupă în sistemul administrației publice, aceste organe au niște misiuni comune, și anume:

- elaborarea politicii de stat în domeniul de care se preocupă, care își găsește reflectare în diferite concepții, planuri și strategii de dezvoltare a ramurii respective;
- organizarea realizării politicii de stat prin elaborarea cadrului legislativ și a altor acte normative referitoare la domeniul de activitate încredințat;
- asigurarea organizatorică, normativă, tehnico-materială și de altă natură a organelor și instituțiilor subordonate și efectuarea controlului asupra activității lor;
- prestarea nemijlocită ori organizarea prestării de servicii prin instituțiile subordonate către populație ori către alte instituții și organizații.

În funcție de particularitățile și de tradițiile administrative existente în anumite țări, pot exista și alte misiuni, funcții și atribuții ale autorităților administrației publice de specialitate.

Așadar, sistemul administrației publice centrale constă din instituția Șefului Statului și Guvernului ca autorități executive centrale care, alături de funcțiile politice, exercită și funcții administrative, și din autoritățile administrației publice centrale de specialitate care activează sub conducerea puterii executive, în special a Guvernului.

#### ***4.1.3. Organizarea sistemului administrației publice locale***

Administrația publică locală este o parte componentă a oricărui sistem național de administrație publică. El se deosebește de sistemul administrației publice centrale prin faptul că este constituit dintr-un sistem de autorități distincte de autoritățile de stat. Niciun stat nu este singurul gestionar al serviciilor publice. O parte din aceste servicii sunt luate sub gestiunea colectivităților locale prin autoritățile publice abilitate cu aceste sarcini.

Organizarea și funcționarea sistemului de administrație publică locală are la originea sa *existența intereselor locale*, care derivă din caracterul natural al comunităților locale ca entități anterioare apariției statului. Din aceasta reiese dreptul lor de a se administra ele singure.

De regulă, se evidențiază două niveluri ale intereselor locale, și anume:<sup>125</sup>

a) *primar*, ce include interesele comunităților locale din sate, comune, orașe și din alte unități teritoriale care există la nivelul inițial de delimitare a cadrului spațial al statului;

b) *regional*, ce include interesele comunităților din unitățile administrativ-teritoriale intermediare, situate între nivelul primar și administrația centrală a statului.

Ambele niveluri își au particularitățile lor, sferele prioritare de activitate, au structuri ale puterii care trebuie să reflecte interesele locale. Evidența și realizarea intereselor locale ocupă un loc important în politica internă a oricărui stat. Interesele locale constituie, astfel, baza politico-socială a organizării și funcționării sistemului administrației publice locale.

Organizarea și funcționarea sistemului de administrație publică locală, la modul general, este reglementată de Constituția statului, iar la modul concret – de o lege ori de un set de legi privind administrația publică locală. Atât la nivelul primar al comunităților locale, cât și la nivelurile intermediare, se formează un sistem

<sup>125</sup> Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, 2001, p. 79 - 80.



de autorități care asigură gestionarea afacerilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Ele sunt de mai multe categorii, și anume:

- *autorități deliberative* care sunt alese în condițiile legii prin sufragiu electoral universal și în sarcina cărora sunt puse asigurarea conducerii comunității respective. Aceste autorități se convoacă periodic în ședințe și dețin dreptul de a decide, în rezultatul dezbaterilor, pe cele mai importante probleme ale comunității. Ele sunt responsabile în activitatea lor față de sursa de investire, adică față de electorat, care poate, în condițiile legii, să le revoce în caz de necesitate;

- *autorități executive* care sunt formate fie direct prin scrutin electoral (cazul primarului în Republica Moldova), fie alese ori numite de către autoritatea deliberativă (cazul președintelui raionului în Republica Moldova). Autoritățile executive locale pot fi unipersonale ori colegiale (primar, comitet executiv) și au sarcina de a executa nemijlocit ori de a organiza executarea deciziilor autorităților deliberative locale și ale autorităților publice ierarhic superioare;

- *servicii publice locale de specialitate* care sunt formate de către autoritățile deliberative și executive din unitatea administrativ-teritorială respectivă, activează sub conducerea lor nemijlocită și poartă răspundere în fața acestora. Sarcina lor principală este organizarea și prestarea nemijlocită a serviciilor publice pentru comunitatea locală respectivă.

Organizarea administrației publice locale în Republica Moldova corespunde acestor prevederi conceptuale, rigori organizatorice și funcționale, fiind organizată pe două niveluri:

- nivelul unu îl constituie autoritățile administrației publice ale satelor (comunelor), orașelor (municipiilor). Acestea sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive;

- nivelul doi îl constituie autoritățile administrației publice ale raioanelor, ale municipiului Chișinău, municipiului Bălți și ale UTA Găgăuzia, respectiv, Consiliile raionale, Consiliul municipal și Adunarea populară, ca autorități deliberative, și președintele raionului, primarul general, primarul și guvernatorul (bașcanul), ca autorități executive.

Atât la nivelul unu, cât și la nivelul doi al administrației publice locale sunt organizate servicii publice pentru satisfacerea intereselor membrilor comunităților respective, care poartă răspundere pentru activitatea desfășurată față de autoritățile deliberative și executive.

*Prin urmare*, sistemul administrației publice locale reprezintă un sistem de autorități deliberative, executive și instituții de prestări servicii care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile primar și intermediar și care au ca sarcină satisfacerea intereselor comunităților umane respective.

#### ***4.1.4. Forme de organizare a administrației publice***

Sub formă de organizare a administrației publice se subînțelege modalitatea de structurare a ei și de interacțiune între diferite niveluri ale administrației publice, precum și modul de plasament al administrației de stat la nivelurile intermediare și primare ale administrației publice.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale se caracterizează prin grade diferite de dependență față de centru. Din acest punct de vedere, știința administrației evidențiază mai multe forme de organizare a administrației publice:

##### ***a) Organizarea centralizată a administrației publice***

Aceasta reprezintă un sistem administrativ în cadrul căruia autoritățile administrației publice ierarhic inferioare sunt supuse unui grad mare de subordonare față de autoritățile publice ierarhic superioare. Ceea ce presupune un control riguros asupra activității autorităților administrației publice locale din partea autorităților administrației publice centrale.

În cazul organizării centralizate, autoritățile administrației publice centrale pot suspenda sau chiar anula actele adoptate de autoritățile administrației publice locale, pot recurge la aplicarea sancțiunilor disciplinare, inclusiv la revocarea din funcție a unui angajat sau a organului local în întregime. Gradul de dependență a administrației publice locale de administrația publică centrală reprezintă criteriul care deosebește sistemele centralizate de cele descentralizate.

Centralizarea, la rândul ei, se înfăptuiește în două forme, și anume:

– *concentrarea administrativă* presupune gruparea tuturor autorităților administrației publice centrale la sediul puterii executive centrale, adică în capitala țării. Toată activitatea de dirijare se înfăptuiește direct din acest centru, fără a avea organe intermediare. Un astfel de sistem supraîncarcă sarcinile administrației publice centrale și generează tensiuni între administrația publică centrală și administrația publică locală;

– *desconcentrarea administrativă* reprezintă un pas spre recunoașterea diversității și particularităților intereselor locale. Ea presupune plasarea și existența unor autorități ale administrației publice centrale în unitățile administrativ-teritoriale, de regulă, la nivel intermediar.

Aceste autorități reprezintă autoritățile administrației centrale ale statului, dar sunt desconcentrate, adică plasate în teritoriu. De aici și provine pentru acest tip de administrație denumirea de administrație de stat teritorială. Ea este realizată în unele țări prin instituția reprezentantului Șefului Statului ori al Guvernului în teritoriu, prin serviciile desconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prin alte autorități publice.

Aceasta dă posibilitate să se evite, într-o oarecare măsură, consecințele negative ale unei stricte centralizări, dar, cu toate acestea, organizarea desconcentrată a administrației publice păstrează caracteristicile unui sistem centralizat, deoarece aceste autorități sunt o prelungire a administrației centrale.

#### b) *Organizarea descentralizată a administrației publice*

Esența descentralizării administrației publice constă în transferarea unor competențe și atribuții ale autorităților administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale. O astfel de organizare a administrației publice generează creșterea rolului autorităților administrației publice locale în exercitarea funcțiilor sale privind gestionarea afacerilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Prin aceasta administrația publică devine mai operativă și mai eficientă. Descentralizarea, la rândul ei, cunoaște două forme, și anume – descentralizarea administrativă și descentralizarea tehnică:

– *descentralizarea administrativă* înseamnă recunoașterea dreptului comunităților locale de a se administra ele însele. O colectivitate locală se consideră descentralizată când ea beneficiază de titlul de persoană juridică, adică are capacitatea și posibilitatea de a fi o entitate distinctă, când dispune de autorități administrative proprii, formate în condițiile legii, dar nu numite de către stat, când colectivitatea locală este supravegheată de administrația publică centrală numai prin intermediul unor forme stabilite de lege.

Descentralizarea administrativă nu înseamnă independență totală a colectivităților locale față de statul în care sunt organizate. Statul își rezervează dreptul de efectuare a controlului asupra activității administrației publice locale în strictă conformitate cu prevederile legale. În evoluția istorică a administrației publice, descentralizarea administrativă reprezintă o tendință spre realizarea autonomiei locale;

– *descentralizarea tehnică* se realizează prin acordarea unor instituții de utilitate publică, din sfera serviciilor publice, a dreptului de persoană juridică și scoaterea lor de sub controlul ierarhic superior, cu plasarea lor sub regulile tutelii administrative.

După cum vedem, în condițiile organizării descentralizate a administrației publice, pe calea delegării de atribuții de la administrația publică centrală spre administrația publică locală, se creează condiții mai favorabile pentru eficientizarea activității administrației publice.

În Republica Moldova, cu începere din anul 1990, are loc o tranziție treptată de la organizarea centralizată a administrației publice, caracteristică pentru sistemul autoritar, la forma de organizare descentralizată a administrației publice, cu folosirea desconcentrării, caracteristice pentru sistemele democratice de administrație. Aceasta corespunde cu tendința globală spre descentralizarea administrativă și sporirea rolului administrației publice locale în satisfacerea intereselor comunităților umane.

## **4.2. Organizarea administrativă a teritoriului**

### ***4.2.1. Organizarea administrativă a teritoriului – parte componentă a organizării administrației publice***

Administrarea colectivităților umane presupune, alături de altele, și promovarea unei anumite politici în domeniul organizării administrative a teritoriului, care reprezintă o parte componentă a organizării administrației publice. După cum cunoaștem, statul are trei părți constitutive, una dintre ele fiind teritoriul, alături de populație și de puterea politică exclusivă.

*Teritoriul* statului este spațiul geografic alcătuit din sol, subsol, ape, precum și din coloana aeriană aflată deasupra solului și apelor, asupra căruia statul își exercită suveranitatea sa exclusivă și deplină. În acest sens, teritoriul constituie una dintre premisele materiale ori naturale ale statului.

Întrucât autoritățile statului își exercită puterea în limitele unui spațiu determinat, este necesar de a preciza esența și natura raporturilor dintre stat și teritoriu. Pe parcursul timpului au existat mai multe teorii și abordări privind raporturile dintre stat și teritoriu. Ele au apărut și au evoluat odată cu evoluția și dezvoltarea societății umane și au reflectat aceste raporturi reieșind din nivelul concepției

generale a raporturilor sociale pornind de la gradul de dezvoltare a societății. Printre aceste teorii, în literatura de specialitate se evidențiază și următoarele:<sup>126</sup>

– *teoria teritoriului-obiect* promova ideea că teritoriul statului nu este altceva decât proprietatea de drept a suveranului, adică a monarhului care avea dreptul ca după moartea sa să-l împartă prin moștenire între urmași. Teritoriul în acest caz era considerat ca un obiect exterior statului;

– *teoria teritoriului-subiect* considera că teritoriul nu este un obiect exterior statului, dar un element care alcătuiește personalitatea juridică a statului. Deci teritoriul este, în viziunea reprezentanților acestei teorii, un subiect, un element indisolubil legat de puterea publică;

– *teoria teritoriului-limită* afirma că teritoriul statului nu este nici obiectul unui drept real al statului, nici o parte componentă a personalității juridice a acestuia, ci un cadru spațial, în limitele căruia statul își exercită puterea de comandă asupra voinței individuale a locuitorilor.

Aceste teorii apărute pe parcursul timpului explicau raporturile dintre stat și teritoriu reieșind din stadiul respectiv de dezvoltare a cunoștințelor despre stat, administrație și puterea publică. Dezvoltarea acestor cunoștințe a dus ulterior la conceperea mai complexă a raporturilor dintre stat și teritoriu. Conform *doctrinei contemporane*, puterea statului asupra teritoriului este o manifestare a dreptului pe care poporul așezat pe acest teritoriu îl are asupra lui, adică o expresie a suveranității poporului respectiv. În așa fel, teritoriul statului capătă o valoare politică, independentă de valoarea sa economică sau militară. În acest sens, statul exercită asupra întregului său teritoriu autoritatea sa manifestată în trei aspecte generale:

– *plenitudine*, ceea ce înseamnă că statul exercită în limitele sale teritoriale întreaga putere prin autoritățile sale centrale și teritoriale;

– *exclusivitate*, ceea ce semnifică că pe teritoriul său statul exercită în mod liber întreaga sa autoritate, fiind exclusă intervenția sau amestecul altui stat;

– *opozabilitate față de orice alt stat*, care reiese din legitimitatea și recunoașterea internațională a constituirii unui stat pe un anumit teritoriu.

Importanța stabilirii teritoriului unui stat implică și o delimitare precisă a frontierelor sale. Alături de alte caracteristici, teritoriul statului mai are două caracteristici, și anume: el este *inalienabil*, adică nu poate fi înstrăinat altui stat, și *indivizibil*, aceasta semnificând unitatea lui. Deci, fiind un element constitutiv al statului, teritoriul nu poate fi divizat și înstrăinat altor state.

<sup>126</sup> Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, București, 1998, p. 195-196.

Indivizibilitatea teritoriului statului nu se referă la organizarea administrativ-teritorială internă, care se efectuează ca un rezultat al manifestării de voință a statului conform politicii promovate de el în acest domeniu. Esența acestei politici constă în organizarea teritoriului statului pe calea împărțirii lui în unități administrativ-teritoriale, în scopul exercitării conducerii eficiente a statului.

Aceasta se produce din cauza că este imposibil ca autoritățile centrale ale statului să îndeplinească singure, direct și operativ pe întreg teritoriul statului, activitățile de satisfacere a tuturor necesităților populației țării. De aceea este necesar să se creeze în cadrul teritoriului statului un număr de unități administrativ-teritoriale, înzestrate cu organe proprii de conducere chemate să exercite administrația publică la nivelul comunităților respective și să asigure în ele organizarea și prestarea serviciilor către populație și buna desfășurare a vieții publice.

Deci, prin organizarea administrativă a teritoriului se subînțelege delimitarea teritoriului statului în unități administrative în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului. În acest sens, organizarea teritoriului se prezintă ca o parte componentă a organizării administrației publice.

#### ***4.2.2. Criteriile de organizare administrativ-teritorială a statului***

Organizarea administrativă a teritoriului reprezintă un element esențial în politica oricărui stat. Administrarea comunităților umane presupune existența unor pârghii de influență și control asupra lor. Una dintre aceste pârghii este organizarea administrativă a teritoriului prin care statul își realizează politica sa și asigură buna funcționare a vieții publice.

În legătură cu aceasta evidențiem două noțiuni: *divizarea* administrativ-teritorială și *organizarea* administrativ-teritorială. Aceste două noțiuni nu sunt identice, ele reflectă dimensional și funcțional activități și procese parțial distincte. Astfel, prin *divizare* administrativ-teritorială se subînțelege actul de împărțire fizică a teritoriului țării în mai multe unități administrativ-teritoriale. Prin *organizare* administrativ-teritorială se subînțelege activitatea autorităților statului în vederea soluționării tuturor problemelor legate de divizarea administrativ-teritorială și de conținutul proceselor ce derivă din aceasta.

După cum vedem, noțiunea de organizare administrativ-teritorială este mai largă decât noțiunea de divizare administrativ-teritorială, dat fiind faptul că, alături de desemnarea propriu-zisă a actului divizării, organizarea administrativ-teritorială

mai presupune desfășurarea unui șir de activități care ar asigura funcționalitatea acestei divizări. Principalele activități în acest domeniu, în viziunea noastră, sunt următoarele:

- determinarea criteriilor care trebuie stabilite la baza divizării și organizării administrativ-teritoriale;
- stabilirea etapelor și termenelor de realizare a trecerii la noua organizare administrativ-teritorială;
- identificarea factorilor responsabili și a grupurilor de lucru, după domenii de activitate, precum și a modalităților de participare a lor în procesul de implementare a prevederilor noii organizări administrativ-teritoriale;
- estimarea costurilor și identificarea resurselor în legătură cu efectuarea măsurilor de implementare a noii organizări administrativ-teritoriale;
- analiza riscurilor posibile și elaborarea măsurilor de depășire a situațiilor dezavantajoase ce pot apărea pe parcurs;
- instruirea personalului din autoritățile administrației publice după programe speciale, elaborate în baza studierii prealabile a necesităților de instruire;
- asigurarea instructiv-metodică și normativă a autorităților administrației publice în legătură cu organizarea administrativ-teritorială;
- asigurarea tehnico-materială și informațională a activității autorităților administrației publice și a unităților administrativ-teritoriale în noile condiții.

Realizarea acestor măsuri în ansamblul lor alcătuiește acel mecanism care asigură funcționalitatea divizării administrativ-teritoriale. Important este ca ele să fie elaborate la timp, să aibă suport organizațional, material și financiar, să asigure consecutivitatea și ireversibilitatea proceselor reformatoare, să contribuie la realizarea politicii de stat în domeniul organizării administrativ-teritoriale, să sporească eficiența activității autorităților publice, iar prin aceasta să sporească progresul social și bunăstarea populației.

Organizarea administrativă a teritoriului statului nu trebuie să se facă în mod arbitrar. Un rol aparte în realizarea politicii de stat în acest domeniu revine identificării și utilizării criteriilor, care ar asigura optimizarea efectelor produse în rezultatul implementării unei astfel de politici și ar îmbunătăți gestionarea autonomă a treburilor publice de nivel local. Experiența acumulată în plan global ne vorbește despre oportunitatea utilizării unui complex de criterii, cum ar fi:<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Aurel Simboreanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, 2001, p. 78-79.



– *criteriul economic* presupune analiza detaliată a posibilităților unităților administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin: amplasarea rațională a forțelor de producție și folosirea eficientă a resurselor naturale și umane; crearea bazei impozabile care are menirea să asigure partea de venituri ale bugetelor publice ale unităților administrativ-teritoriale; asigurarea dezvoltării în complex a teritoriului, inclusiv a infrastructurii sociale ce ar corespunde tendințelor descentralizării; crearea condițiilor favorabile de cooperare economică cu alte unități administrativ-teritoriale din țară și de peste hotare pe bază de relații reciproc avantajoase;

– *criteriul demografic* are la bază analiza indicatorilor ce vizează numărul și dinamica populației ce locuiește în unitatea administrativ-teritorială, indicatorii privind creșterea naturală a populației, densitatea ei la un kilometru pătrat, structura socială a populației după criterii de vârstă, ocupații și alți indicatori, prognoza privind dinamica de creștere ori de descreștere a numărului populației, procesele imigraționiste;

– *criteriul geografic* prevede necesitatea amplasării în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact dislocate în spațiul învecinat și existența căilor de comunicare și infrastructură între localitățile ce fac parte din unitatea administrativ-teritorială respectivă;

– *criteriul istoric* presupune respectarea tradițiilor și asigurarea continuității în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factorii obiectivi de apartenență istorică a comunității date la o anumită unitate administrativ-teritorială;

– *criteriul etnic* prevede oportunitatea și utilitatea amplasării în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților umane compact așezate în care locuiește populație de aceeași etnie.

În afară de aceste criterii, în organizarea administrativă a teritoriului mai pot fi folosite și alte criterii, cum ar fi: *luarea în considerare a opiniei publice; îmbinarea intereselor naționale și locale; folosirea experienței altor țări și altele.*

Eficiența organizării administrativ-teritoriale poate fi obținută numai pe calea aplicării concomitente a tuturor criteriilor enunțate mai sus, reieșind din unitatea lor și din capacitatea acestora de a se completa unul pe altul și de a interacționa între ele. Niciunul dintre criterii nu trebuie să ocupe o poziție dominantă ori să fie înlăturat. Aceasta poate să provoace erori serioase, care pot da naștere unor tensionări sociale cu consecințe nedorite.

În același timp, criteriile nominalizate nu trebuie aplicate într-o manieră mecanică și într-un mod dogmatic. Ele trebuie aplicate creator, pornind de la contextul relațiilor istorice concrete, din condițiile care, în fiecare caz aparte, influențează procesul de optimizare și de modernizare a organizării administrativ-teritoriale, iar prin aceasta și a administrației publice, în general.

O altă cerință față de organizarea administrativ-teritorială constă în faptul că ea trebuie efectuată nu doar pentru a ușura exercitarea conducerii din partea autorităților publice, dar, în primul rând, pentru a îmbunătăți funcționalitatea societății și a satisface mai deplin necesitățile de viață și activitate ale oamenilor.

Prin urmare, delimitarea cadrului spațial al statului în unități administrativ-teritoriale nu este un scop în sine. Aceste unități administrativ-teritoriale sunt organizate în scopul și interesul unei mai bune deserviri a intereselor colectivităților de oameni ce locuiesc în ele. Unitatea administrativ-teritorială devine, astfel, dimensiunea teritorială a administrației publice locale, iar comunitatea umană locală – nucleul principal și baza socială a autoadministrării.

#### ***4.2.3. Tipologia unităților administrativ-teritoriale***

Organizarea administrativ-teritorială a oricăru stat este fundamentată, în primul rând, constituțional, în virtutea faptului că anume Legea Fundamentală a țării stabilește organizarea teritoriului statului sub aspect administrativ la modul cel mai general, care apoi își găsește concretizare în stipulările legale chemate să reglementeze detaliat problemele organizării administrativ-teritoriale a țării.

Numărul și tipologia unităților administrativ-teritoriale vor depinde de dimensiunile teritoriale ale statului, de forma de organizare a lui, de politica de stat promovată în acest domeniu, de tradițiile existente în statul respectiv privind organizarea teritoriului și de alți factori.

Prin unitate administrativ - teritorială se subînțelege o parte a teritoriului statului delimitată prin lege ca entitate spațială distinctă în scopul efectuării mai eficiente a administrației pe teritoriul respectiv. Sintagma *administrativ-teritorială* semnifică că partea respectivă de teritoriu își are o administrație proprie, adică organele sale de administrație, distincte de cele ale statului.

Unitățile administrativ-teritoriale pot fi clasificate în: a) unități administrativ-teritoriale primare și b) unități administrativ-teritoriale intermediare.

*Unitățile administrativ-teritoriale primare* sunt acele formațiuni care se organizează la nivelul inițial de delimitare spațială a teritoriului. Pornind de la aceasta, ele se mai numesc unități administrativ-teritoriale de bază. În diferite țări ele poartă denumiri diferite, cele mai răspândite fiind *comunele* (rurale ori urbane), *satele*, *orașele*, *municipalitățile*, *parohiile*. Procedurile de formare a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, diferă de la țară la țară, dar ceea ce se poate de considerat comun este că în majoritatea țărilor se stabilește, prin lege, numărul de populație necesar pentru formarea unei astfel de unități administrativ-teritoriale și că la formarea lor se ține seama de criteriile examinate mai sus.

În general, fiecare dintre unitățile administrativ-teritoriale are semnele sale distincte cantitative și calitative care identifică apartenența lor la un anumit grup de subiecți administrativi. Aceasta este într-o strânsă legătură cu următorii indici caracteristici pentru unitatea administrativ-teritorială:

- gradul de dezvoltare economică și social-culturală;
- prezența structurilor edilitar-gospodărești, industriale și comerciale;
- încadrarea populației în diferite sfere și domenii de activitate, cum ar fi: industria, agricultura, prestările de servicii, activitatea intelectuală, științifică și politică.

Totalitatea autorităților administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale primare constituie sistemul administrației publice locale de nivelul unu.

*Unitățile administrativ-teritoriale intermediare* sunt acele formațiuni care se formează la nivelurile situate între unitățile administrativ-teritoriale primare și stat. Unitățile administrativ-teritoriale intermediare, ca și cele primare, poartă diverse denumiri în diferite țări, cum ar fi: *comitate*, *departamente*, *provincii*, *regiuni*, *voievodate*, *județe*, *raioane*, *districte*. În dependență de dimensiunile teritoriului statului, unitățile administrativ-teritoriale intermediare pot fi de un singur nivel (ca în România, Lituania, Republica Moldova), de două niveluri (ca în Franța, Ucraina), sau chiar de mai multe niveluri (cum este, de exemplu, în Federația Rusă).

Diferă și modalitatea de formare, precum și statutul autorităților administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale intermediare. În țările europene se observă, de exemplu, trei modalități mai pronunțate de instituire a acestor autorități.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Torbjorn Larson, Organizarea administrației intermediare în țările europene. În: *Nivelul intermediar al administrației în țările europene. Democrație în pofida complexității*. Institutul European de Administrație Publică, Maastricht, Olanda, 1999, p. 11-28.

Într-un caz, nivelul intermediar poate fi instituit și controlat de către guvernul central, în alt caz, el poate fi controlat de către nivelul de bază, adică de colectivitățile locale și, în al treilea caz, aceste autorități de la nivel intermediar pot primi un mandat direct de la populația din unitatea administrativ-teritorială respectivă. În unele țări aceste modalități și principii de instituire a autorităților administrației publice de nivel intermediar se combină.

#### ***4.2.4. Influența organizării administrativ-teritoriale asupra eficienței administrației publice***

După cum a fost menționat mai sus, organizarea administrativ-teritorială nu este un scop în sine, ea este un mijloc prin care se influențează calitatea administrației publice. În acest sens, nu putem vorbi despre un sistem administrativ eficient dacă el nu are la bază o organizare judicioasă a teritoriului țării.

În aspect universal, organizarea administrativ-teritorială a cunoscut și continuă să cunoască diferite dimensiuni cantitative și calitative. Multe țări au trecut prin perioade de fărâmițare a unităților administrativ-teritoriale, atât de nivel primar, cât și intermediar, ca apoi să purceadă la consolidarea lor prin extinderea dimensiunilor teritoriale, majorarea numărului de populație ce locuiește în ele și, respectiv, creșterea potențialului lor economic și financiar. Toate aceste acțiuni s-au făcut în scopul eficientizării administrației publice.

Acest proces a avut loc, de exemplu, în Suedia care, având o populație de 8,5 mil. de locuitori, avea în 1952 un număr de 2500 de comune, 53% dintre care aveau un număr mai mic de 1000 de locuitori. După prima etapă de reorganizare, numărul comunelor a fost redus până la 1037, iar la cea de-a doua etapă, către 1976, până la 278 de comune, dintre care 52% au o populație de 12 mii de locuitori, 13% – de la 15 până la 20 mii de locuitori, 25% – de la 20 până la 50 mii de locuitori și 9% cu o populație de peste 50 mii de locuitori.<sup>129</sup>

Aceste schimbări au consolidat potențialul economic, financiar și uman al municipalităților, au creat condiții mai favorabile pentru realizarea autonomiei locale. Municipalitățile activează într-un regim de autonomie locală care se manifestă începând de la constituirea autorităților municipale (a Consiliului și a Comitetului executiv), stabilirea de sine stătătoare a structurii și a statelor de personal, organizarea

<sup>129</sup> *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Edited by Gerald Marcon and Imre Verebelji, Brussels, 1993, p. 38-39.

activităților interne și externe și terminând cu elaborarea și executarea bugetului municipalității.

Același lucru s-a produs în Danemarca care, având o populație de 5 mil. de locuitori, a redus în 1975 numărul comunelor de la 1388 până la 275 de unități. Pe calea reducerii numărului de comune a mers și Belgia care, având o populație de 9,9 mil. de locuitori, a redus numărul de comune de la 2663 unități în 1961 până la 589 unități în 1980, media pentru o comună alcătuind 16 mii de locuitori.

Un alt grup al țărilor europene, cum ar fi Franța, Elveția, Austria, Italia, Spania, în virtutea anumitor cauze bazate în temei pe tradiții, au o atitudine mai moderată față de unificarea comunelor în unități mai mari. De exemplu, Franța, având o populație de 58 mil. de locuitori, are trei niveluri de administrație, fiind divizată în 26 de regiuni, 100 de departamente și aproape 37000 de comune. Un număr de 32000 de comune, sau 86%, îl constituie comunele cu o populație sub 2000 de locuitori. În ultimii douăzeci de ani s-a reușit să se reducă doar un număr de 2000 de comune.<sup>130</sup> Un mijloc de a remedia fărâmițarea comunelor franceze este cooperarea intercomunală.

După cum observăm, organizarea administrativ-teritorială depinde foarte mult de tradițiile țării, de particularitățile etapei concret istorice prin care trece țara, de situația economică și, desigur, de posibilitățile financiare ale statului. Soluționarea la timp și calitativă a problemei privind organizarea administrativă a teritoriului influențează direct eficiența administrației publice.

### 4.3. Sistemul de relații în administrația publică

#### 4.3.1. Natura și tipologia relațiilor în administrația publică

Relațiile administrative își au originea în procesul de constituire și evoluție a administrației publice. Noțiunea de relație derivă de la latinescul *relatio* ce semnifică „legătură, raport, conexiune între lucruri, procese, fapte”.<sup>131</sup> Odată cu apariția diferitor entități administrative apar și anumite relații între ele. În acest sens, putem spune că administrația, în general, precum și administrația publică,

<sup>130</sup> *An introduction to French Administration*, Paris, 1996, p. 121-123.

<sup>131</sup> Dizionario etimologico online, <http://www.etimo.it/?term=politica>. Citat după: Victor Saca, Neghina Azizov, Relațiile politice și administrative între teorie și practică, cazul Republicii Moldova. În: *Moldoscopy*, 2015, nr. 2 (LXIX), p. 43-52.

în particular, constituie un sistem de relații. Acest sistem cuprinde, pe de o parte, relațiile din cadrul sistemului de administrație publică, între elementele lui constitutive, iar, pe de altă parte, relațiile între sistemul administrației publice și alte sisteme exterioare acestuia.

Astfel, structurarea relațiilor administrative din perspectiva funcționării sistemului politic poate fi specificată după apartenența lor în: relații interne și relații externe. Relațiile interne se stabilesc între autorități și în cadrul structurilor organizatorice ale instituțiilor administrative. În ceea ce privește relațiile autorității executive cu alte autorități ale statului, cele legislative sau judecătorești, trebuie subliniat faptul că acestea se bazează pe principiul separației și colaborării puterilor în stat, ceea ce exclude subordonarea.<sup>132</sup>

În conformitate cu valențele științei administrației, sistemul autorităților și instituțiilor puterii executive intră, ca întreg, dar și prin părțile sale componente, în relații cu alte autorități sau instituții aparținând altor sisteme, precum și cu componente ale societății civile. Aceste relații nu sunt uniforme, își au particularitățile lor în funcție de componentele între care se stabilesc.

Existența administrației publice în afara acestor relații nu poate fi concepută, pentru că administrația, în așa caz, nu ar produce activitate, nu ar fi proces. Relațiile în care sunt implicate autoritățile administrației publice sunt, după natura lor, de mai multe categorii, cum ar fi relațiile *fundamentale* și relațiile *derivate*.

*Relațiile fundamentale* reprezintă acele relații care asigură în ansamblu interacțiunea administrației publice, ca sistem, cu principalele instituții ale statului. În viziunea lui Ioan Alexandru, la relațiile fundamentale pot fi atribuite relațiile administrației publice cu instituțiile politice, instituțiile economice, societatea, precum și cu instituțiile administrative înseși.<sup>133</sup>

Prin instituții politice se subînțelege ansamblul instanțelor unipersonale ori colegiale care dispun în stat de o putere inițială, legislativă ori guvernamentală, cum ar fi Parlamentul, instituția Șefului Statului, Guvernul. În sens larg, conceptul de instituție politică se referă la stat, organismele de guvernare, adică parlament, președinte, guvern, precum și la autoritățile prin care se realizează puterea judecătorească. Includem în acest concept și partidele politice, având în vedere rolul lor în definirea și exprimarea voinței politice a poporului

<sup>132</sup> A. Androniceanu, *Managementul public*, București, 1999, p. 76.

<sup>133</sup> Ioan Alexandru, *Administrația publică*, București, 1999, p. 250.

și influența acestora asupra procesului de guvernare și evoluției instituțiilor politice în ansamblul lor.

Prin instituții economice se subînțelege ansamblul agențiilor, organizațiilor, instituțiilor și altor entități structural-organizatorice care sunt preocupate de viața economică sau intervin în ea și care contribuie la satisfacerea intereselor materiale și spirituale ale comunității umane.

Prin societate, în înțelesul relațiilor întreținute cu aceasta de către autoritățile administrației publice, se subînțelege ansamblul indivizilor, grupurilor sociale sau asociațiilor umane constituite legal, asupra cărora statul își exercită autoritatea sa.

Prin instituții administrative se subînțelege ansamblul autorităților administrației publice centrale și locale, al funcționarilor, agenților publici, prestatorilor de servicii, colectivităților umane organizate în unități administrativ-teritoriale, care participă în procesul administrativ.

*Relațiile derivate* reprezintă acele relații care derivă, rezultă din relațiile fundamentale.<sup>134</sup> Altfel spus, derivarea constă în descompunerea relației fundamentale în relații de ordin mai concret din sfera ori domeniul respectiv. Se cunosc două feluri de derivații: *derivația liniară* ori *sintagmatică*, care constă în fragmentarea relației fundamentale în secvențe mai mici, care întrunesc instituții de același tip ca și relația fundamentală de la care ea pornește; *derivația în cerc* ori *paradigmatică*, care unește instanțele asociate în relația fundamentală cu instanțe de tip diferit.

Deci, după natura lor, relațiile în care sunt implicare autoritățile administrației publice sunt relațiile fundamentale și relațiile derivate, ultimele specificându-se în relații derivate liniare (sintagmatice) și relații derivate în cerc (paradigmatice).

Interdependența autorităților administrației publice cu alte instituții și autorități publice din sistemul social, economic, politic, precum și cu alte componente ale societății civile este realizată prin intermediul unui ansamblu de relații, cum ar fi:

*Relații de autoritate* ce sunt determinate de structura ierarhică a autorităților administrației publice. Structura organizațională și funcțională a sistemului autorităților administrației publice este alcătuită prin subordonarea din treaptă în treaptă a diverselor autorități până la organul de vârf, cum este Guvernul care exercită conducerea generală a administrației publice.

<sup>134</sup> Ioan Alexandru, *Administrația publică*, București, 1999, p. 258.



*Relații de cooperare* ce se realizează prin pârghiile de colaborare și cooperare a activității agenților publici competenți în realizarea unor scopuri comune. Relațiile de cooperare pot fi formalizate, adică stabilite prin acte normative, sau neformalizate, cărora li se mai zice facultative. Cooperarea, în sensul relațiilor existente între diferiți agenți, este o acțiune de colaborare în exercitarea atribuțiilor cu care sunt abilitate autoritățile administrației publice. Acest tip de relații presupune o înaltă cultură civică, politică și administrativă a participanților la proces.

*Relații de reprezentare* realizate pe calea stabilirii reciproce sau unilaterale a unor reprezentanți ai unei autorități publice într-o altă autoritate publică. De regulă, relațiile de reprezentare iau naștere în raporturile cu elementele exterioare sistemului de administrație publică, dar se practică și între autoritățile administrației publice din cadrul sistemului.

*Relații de control* ce presupun dreptul unei autorități a administrației publice de a efectua controlul activității altei autorități a administrației publice. Controlul poate fi efectuat ca urmare a subordonării ierarhice sau funcționale ori determinat de funcțiile de control specializat, exercitat de o autoritate publică. Controlul constituie o parte componentă a procesului de conducere.

*Relații de prestări servicii* ce se realizează prin acordarea unor servicii, prestate de către o autoritate a administrației publice altei autorități sau, după cum este foarte răspândit, acest tip de relații se realizează în relațiile cu cetățenii, prin prestarea de servicii către populație. Administrația publică, în acest sens, organizează o rețea largă de servicii publice prestate populației, fie direct, fie prin agenți specializați de a presta aceste servicii.

După cum vedem, în administrația publică se folosesc mai multe tipuri de relații, cum ar fi: cele de autoritate, de cooperare, de reprezentare, de control și de prestări servicii. Sistemul de relații în care sunt implicate autoritățile administrației publice se realizează atât în cadrul sistemului de administrație publică, cât și cu elemente exterioare lui.

#### ***4.3.2. Relații în cadrul sistemului de administrație publică***

După cum a mai fost menționat, sistemul administrației publice reprezintă totalitatea autorităților administrației publice centrale și autorităților administrației publice locale cu competență generală și cu competență de specialitate, precum și relațiile dintre aceste autorități care se stabilesc în procesul lor de funcționare.

Între elementele sistemului administrației publice se realizează întreg spectrul de relații examinate mai sus. Pentru o mai clară înțelegere a relațiilor din cadrul sistemului de administrație publică, le vom clasifica în câteva grupe de relații

a) *Relații în sfera administrației publice centrale*

Sfera administrației publice centrale reprezintă un segment al sistemului de administrație publică, în cadrul căruia se utilizează o gamă largă de relații.

Un prim grup de relații la acest nivel sunt relațiile dintre autoritatea de vârf a administrației publice centrale, cum ar fi Guvernul, și autoritățile administrației publice centrale de specialitate, ministerele, agențiile, serviciile, birourile și alte autorități centrale de specialitate. Aceste relații sunt relații de autoritate, deoarece Guvernul este abilitat cu funcția de a exercita conducerea generală a administrației publice, inclusiv a administrației publice centrale de specialitate, și în exercitarea acestei funcții emite acte juridice obligatorii pentru aceste instituții. Aceasta presupune subordonarea autorităților administrației publice centrale de specialitate față de Guvern și dreptul acestuia de a controla activitatea desfășurată de aceste instituții în domeniul încredințat prin lege. Din aceasta rezultă că aceste relații, pe lângă faptul că sunt de autoritate, mai sunt și relații de control.

Un al doilea grup de relații la acest nivel sunt relațiile între ministere și între celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate. În virtutea faptului că aceste instituții sunt de același tip, relațiile între ele sunt relații de cooperare. Luând în considerare că autoritățile administrației publice centrale de specialitate promovează politica de stat într-o anumită ramură, ele sunt abilitate și cu unele funcții de control în ramura dată, care se răsfrâng, în anumite condiții, și asupra relațiilor dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate. Cooperarea interramurală determină și existența, între aceste instituții, a relațiilor de reprezentare și a relațiilor de prestări servicii, exprimate în activități de coparticipare în realizarea anumitor sarcini.

b) *Relații în sfera administrației publice locale*

Administrația publică locală reprezintă un subsistem autonom din cadrul sistemului național al administrației publice și aceasta determină, în mare măsură, și tipologia sistemului de relații existente între autoritățile administrației publice de acest nivel.

Un prim grup de relații la acest nivel îl reprezintă relațiile dintre autoritățile deliberative și executive, cum ar fi, de exemplu, relațiile dintre consiliul local și

primar, consiliul raional și președintele raionului. Având în vedere că consiliul local este o autoritate deliberativă, iar primarul una executivă, am putea vorbi, într-un anumit sens, de existența, între cele două autorități, a relațiilor de autoritate. Aceasta se confirmă și prin faptul că deciziile adoptate de către consiliul local sunt obligatorii pentru executare de către primar. Între aceste două autorități mai există relații de control, precum și relații de colaborare, care rezultă din atribuțiile exercitate de către ele. Asemănătoare cu relațiile dintre consiliul local și primar sunt și relațiile dintre consiliul raional, ca autoritate deliberativă, și președintele raionului, ca autoritate executivă.

Un al doilea grup de relații, la nivel local, îl constituie relațiile dintre autoritățile administrației publice locale cu competență generală, de primul și de al doilea nivel, adică dintre consiliul local, consiliul raional, primar, președintele raionului, pe de o parte, și serviciile locale descentralizate de specialitate, pe de altă parte. Aceste relații sunt de autoritate, dat fiind faptul că serviciile nominalizate sunt subordonate ierarhic instituțiilor respective, care, în conformitate cu prevederile legale, le stabilesc sarcinile și le controlează activitatea desfășurată.

Al treilea grup de relații din administrația publică locală sunt relațiile dintre autoritățile administrației publice locale de nivelul unu și de nivelul doi. Întrucât aceste autorități activează în baza principiului autonomiei locale, între ele există relații de cooperare. Ele colaborează în soluționarea problemelor ce țin de satisfacerea intereselor comunităților din unitățile administrativ-teritoriale primare și intermediare, respectând prevederile legale și executând deciziile autorităților ierarhic superioare.

c) *Relații dintre administrația publică centrală și administrația publică locală*

Relațiile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală reprezintă raporturile care determină forma de organizare a administrației publice, fie centralizată ori descentralizată. În sistemele centralizate aceste relații sunt în exclusivitate relații de autoritate, bazate pe o subordonare strictă a autorităților administrației publice locale față de autoritățile administrației publice centrale. În sistemele descentralizate aceste relații reprezintă o varietate de raporturi care rezultă din particularitățile funcționării în regim de autonomie a autorităților administrației publice locale. În acest caz, aceste relații pot fi relații de autoritate, de control, dar și, într-o măsură mai mare, relații de cooperare, precum și relații de reprezentare.

Astfel, relațiile dintre autoritatea de vârf a administrației publice centrale, cum este Guvernul, și autoritățile administrației publice locale cu competență generală, de nivelul unu și nivelul doi, sunt relații de autoritate, generate de competența pe care o are Guvernul de a exercita, conform prevederilor legale, conducerea generală a administrației publice. În această calitate Guvernul emite acte juridice obligatorii pentru autoritățile locale respective și efectuează, prin Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, controlul de legalitate, iar în cazul atribuțiilor delegate, prin organele abilitate, și controlul de oportunitate a deciziilor adoptate de autoritățile administrației publice locale. Vom sublinia că autoritatea Guvernului asupra autorităților administrației publice locale cu competență generală trebuie exercitată strict în limitele legii și cu respectarea întocmai a prevederilor autonomiei locale. Aceasta înseamnă că relațiile de autoritate, în cazul dat, poartă un caracter limitat.

Asemănătoare sunt și relațiile dintre Guvern și autoritățile administrației publice locale de specialitate. Relațiile de autoritate, în acest caz, sunt determinate de structura unitară a administrației publice și de dreptul de control general pe care îl are Guvernul, ca autoritate de vârf a administrației publice, exercitat direct sau prin organele sale desconcentrate în teritoriu.

Un alt grup de relații îl reprezintă relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate, cum ar fi: ministerele, agențiile, serviciile, birourile și alte autorități de acest tip și autoritățile administrației publice locale cu competență generală. Întrucât aceste autorități sunt situate în subsisteme diferite, determinate de criteriul fundamental al competențelor, relațiile dintre ele sunt relații de cooperare. În unele cazuri aceste relații pot fi relații de control, determinate de delegarea pe care o au unele autorități ale administrației publice centrale de specialitate de a controla o anumită activitate exercitată de autoritățile administrației publice locale respective.

După cum putem observa, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivelul administrației publice locale, precum și în procesul de interacțiune dintre administrația publică centrală și administrația publică locală se folosește întreaga gamă a tipurilor de relații: de autoritate, de cooperare, de control, de reprezentare, de prestări servicii. Ponderea fiecărui tip de relații în mediul administrativ depinde de locul și rolul fiecărei autorități în sistemul administrației publice și de modalitățile de interacțiune cu alte autorități publice.

### ***4.3.3. Relațiile autorităților administrației publice cu elemente exterioare sistemului de administrație***

Alături de relațiile din cadrul sistemului, autoritățile administrației publice mai sunt implicate și într-o multitudine de relații cu elemente exterioare acestui sistem. La ele se referă relațiile cu autoritatea publică care exercită puterea legislativă, relațiile cu autoritățile publice care exercită puterea judecătorească, relațiile cu organizațiile nonguvernamentale, relațiile autorităților administrației publice cu cetățenii.

#### ***a) Relațiile administrației publice cu autoritatea care exercită puterea legislativă***

Relațiile autorităților administrației publice cu autoritatea publică care exercită puterea legislativă trebuie examinate din perspectiva prevederilor principiului separației și colaborării puterilor în stat. În acest sens, relațiile dintre autoritățile respective își au particularitățile lor.

Astfel, Guvernul ca autoritate de vârf a puterii executive și responsabil de conducerea generală a administrației publice, în virtutea principiului separației și colaborării puterilor în stat, nu poate să se afle în relații de autoritate ierarhică cu autoritatea care exercită puterea legislativă. Aceste relații sunt, în primul rând, relații de cooperare și au ca obiectiv realizarea politicii interne și externe a statului. Ele mai sunt și relații de control, determinate de dreptul Parlamentului de a exercita controlul parlamentar asupra activității Guvernului și de a-i retrage, în anumite circumstanțe prevăzute de Constituție, încrederea acordată, ceea ce înseamnă demiterea lui.

Un al doilea grup de relații din această sferă sunt relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritatea care exercită puterea legislativă. Aceste relații, de asemenea, sunt relații de colaborare și de control, realizate fie direct între aceste instituții, fie indirect, adică prin Guvern. Ele îmbracă o gamă întreagă de modalități, cum ar fi întrebările, interpelările adresate de către Parlament acestor autorități, precum și dările de seamă care pot fi prezentate de ele în fața Parlamentului la solicitarea acestuia.

Al treilea grup de relații la acest compartiment îl reprezintă relațiile dintre autoritățile administrației publice locale, prin care se realizează autonomia locală la nivelul unităților administrativ-teritoriale, și autoritatea care exercită puterea legislativă. Pornind de la esența și natura autonomiei locale realizate în condițiile descentralizării administrative, aceste relații sunt relații de colaborare și de control.

*b) Relațiile administrației publice cu autoritățile care exercită puterea judecătorească*

Relațiile dintre autoritățile administrației publice și autoritățile care exercită puterea judecătorească derivă, de asemenea, din principiul separației și colaborării puterilor în stat. Având funcții diferite, dar contribuind, prin acțiunile desfășurate, la satisfacerea intereselor oamenilor, aceste două tipuri de autorități în activitatea practică de zi cu zi își conjugă eforturile întru asigurarea legalității și creării unui mediu favorabil de conviețuire umană.

În virtutea acestui fapt, relațiile dintre aceste autorități sunt relații de colaborare. Între ele pot interveni și relații de control, care rezultă din dreptul unor autorități ale administrației publice de a efectua controlul unei autorități judecătorești, cum ar fi, de exemplu, controlul activității financiare a acesteia. Controlul poate fi efectuat, în condițiile legii, și din partea unei autorități judecătorești de contencios administrativ asupra activității unei autorități a administrației publice privind asigurarea legalității deciziilor adoptate de această autoritate.

*c) Relațiile administrației publice cu organizațiile neguvernamentale*

În condițiile de democratizare a societății și de amplificare a inițiativei civice un rol tot mai mare revine organizațiilor nonguvernamentale, care își asumă anumite responsabilități privind organizarea vieții comunitare. În virtutea caracterului nestatal al acestora, autoritățile administrației publice întrețin cu aceste organizații relații de cooperare și de reprezentare. Relațiile de cooperare presupun excluderea subordonării organizațiilor neguvernamentale autorităților administrației publice. În condițiile prevăzute de lege, autoritățile administrației publice colaborează cu organizațiile neguvernamentale pe principii de parteneriat, folosind pe larg posibilitățile acestora de a se include în soluționarea multor probleme ale comunității.

*d) Relațiile autorităților administrației publice cu cetățenii*

Misiunea administrației publice este de a satisface, prin ceea ce face, interesele membrilor comunității umane. În exercitarea acestei misiuni, administrația publică întreține cu cetățenii tot ansamblul de relații: de autoritate, de cooperare, de control, de prestări servicii, de reprezentare.

Relațiile de autoritate, de exemplu, sunt determinate de dreptul autorităților administrației publice de a-și impune voința lor unilaterală cetățenilor prin adoptarea deciziilor obligatorii pentru cetățeni. Aceste acțiuni ale autorităților administrației publice rezultă din atribuțiile și competențele cu care ele sunt abilitate prin lege.

Relațiile de cooperare între administrația publică și cetățeni sunt cele mai voluminoase. Prin aceste relații se asigură, de fapt, participarea cetățenilor la realizarea afacerilor publice, inclusiv la procesul decizional. Relațiile de cooperare cu cetățenii pot fi realizate pe cale directă, când cetățenii în mod individual ori grupați în anumite echipe participă la realizarea unor sarcini promovate de administrația publică, sau pe cale indirectă, când cetățenii sprijină acțiunile autorităților administrației publice fără a participa nemijlocit la aceste acțiuni.

Relațiile de control derivă din dreptul autorităților administrației publice de a controla respectarea și executarea de către cetățeni a prevederilor legislației, precum și a propriilor decizii, care prevăd participarea cetățenilor în anumite acțiuni. Aceasta se referă la păstrarea ordinii publice, achitarea de către cetățeni către administrația publică a anumitor prestații, cum ar fi, de exemplu, plata diferitor categorii de impozite, taxe și altele.

Relațiile de prestări servicii presupun organizarea de către autoritățile administrației publice a unor servicii, care, fiind puse la dispoziția cetățenilor, le satisfac unele necesități materiale și spirituale. Acest tip de relații se realizează între toate autoritățile administrației publice și cetățeni, dar îndeosebi se manifestă activ la nivelul administrației publice locale, care este situată cel mai aproape de cetățeni și cunoaște cel mai bine doleanțele acestora.

Relațiile de reprezentare dintre autoritățile administrației publice și cetățeni se realizează prin mai multe forme. Cetățenii pot delega, în anumite circumstanțe, reprezentanții lor fie direct în autoritățile administrației publice, fie în diferite formațiuni de lucru, create regulamentar de către autoritățile administrației publice, în scopul soluționării anumitor probleme. Aceasta permite membrilor comunității de a promova mai hotărât interesele cetățenilor, iar autorităților administrației publice de a ține mai bine seama de doleanțele acestora.

*Prin urmare*, relațiile dintre autoritățile administrației publice și cetățeni au o gamă largă de manifestare și sunt o expresie de conjugare a eforturilor pentru satisfacerea reciprocă a intereselor promovate de autoritățile administrației publice, pe de o parte, și de către cetățeni, pe de altă parte. În condițiile democratizării societății și instituirii statului de drept are loc armonizarea acestor interese, ceea ce constituie și o cale de eficientizare a activității administrative.



#### ***4.3.4. Interdependența dintre formele de organizare a administrației publice, gradul de democratizare a societății și tipurile de relații în administrația publică***

Sistemul și tipurile de relații examinate în 4.3.1-4.3.3 prin esența lor sunt universale, adică sunt caracteristice pentru orice sistem administrativ. Dar ponderea diferitor tipuri de relații depinde de mai mulți factori. În primul rând, această proporție depinde evident de *forma de organizare a administrației publice*. Pentru organizarea centralizată a administrației publice este caracteristic folosirea cu preponderență a relațiilor de autoritate și a relațiilor de control. Aceasta generează sisteme autoritare sau chiar totalitare de administrație, când totul se decide de un centru prestabilit căruia i se subordonează rigid toate verigile administrației publice.

Pentru organizarea descentralizată a administrației publice este proprie folosirea cu preponderență a relațiilor de cooperare, de reprezentare, astfel sporind rolul și inițiativa fiecărei verigi administrative, mai ales ale celor de nivel local și de nivel intermediar. Aceasta generează sisteme mai eficiente de administrație publică, bazate pe delegarea de atribuții de la autoritățile administrației publice centrale spre autoritățile administrației publice locale.

În al doilea rând, proporția dintre diferite tipuri de relații depinde și de *gradul de democratizare a societății*. Într-o societate cu un grad redus de democratizare, care își găsește expresie în imperfecțiunea instituțiilor politice și administrative, într-un activism insuficient al societății civile, accent se pune pe relațiile de autoritate, ignorând-se relațiile de cooperare.

Într-o societate cu un grad înalt de democratizare, accent se pune pe includerea activă în procesul administrativ, pe calea abilitării cu competențe și atribuții largi a autorităților administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, îndeosebi din cele primare. Nucleul relațiilor într-un așa sistem de administrație îl constituie relațiile de colaborare, reprezentare și de prestări servicii.

Sistemul administrației publice se află permanent în evoluție și dezvoltare. Modificările din sistemul politic influențează implicit organizarea administrației publice și, respectiv, sistemul de relații din administrația publică. Căile de armonizare a relațiilor din administrația publică, atât în cadrul sistemului, cât și cu elemente exterioare lui, țin de: democratizarea sistemului politic al societății; implementarea principiilor democratice de administrare; susținerea tendințelor de descentralizare administrativă; sporirea culturii civice, politice și administrative a angajaților

din administrația publică; ajustarea legislației administrative la standardele europene; reevaluarea rolului statului în exercitarea puterii și creșterea rolului administrației publice locale în procesul administrativ; consolidarea societății civile capabile să coopereze cu autoritățile administrației publice în exercitarea administrației.

*Prin urmare*, sistemul de relații în administrația publică este destul de complex și constituie o componentă-cheie a sistemului. De felul cum se utilizează tipurile de relații, în cadrul sistemului și cu elemente exterioare lui, depinde în mare măsură gradul de eficiență a administrației publice.

#### **4.4. Autonomia locală în sistemul administrației publice**

##### ***4.4.1. Esența și conținutul autonomiei locale, mecanismele delegării de atribuții***

După cum se cunoaște, conform criteriului teritorial, într-o viziune tradițională, administrația publică se împarte în administrație publică centrală și administrație publică locală. Autoritățile administrației publice centrale acționează în interesul întregii comunități naționale, adică la nivelul statului, iar autoritățile administrației publice locale sunt preocupate de soluționarea intereselor comunităților locale, adică din unitățile administrativ-teritoriale. Aceste interese trebuie armonizate cu interesele generale ale comunității naționale.

Între administrația publică centrală și administrația publică locală se stabilesc diferite tipuri de relații, care pot fi de autoritate, de colaborare, de control, de reprezentare, de prestări servicii. Practica administrativă cunoaște, în temei, două forme principale de organizare a administrației publice, și anume – centralizarea și descentralizarea. Vom sublinia că autonomia locală ține de organizarea descentralizată a administrației publice.

*Esența autonomiei locale* constă în stabilirea unui statut distinct al comunităților locale din unitățile administrativ-teritoriale și al autorităților administrației publice ale acestora în raport cu administrația de stat, fie administrația publică centrală, fie cea desconcentrată în teritoriu.

Dreptul de stabilire a acestui statut distinct al comunităților locale și al autorităților administrative ale acestora are la bază câțiva factori, și anume:

a) *primatul colectivităților locale față de stat*, care își găsește expresie în faptul că comunitățile locale, ca formațiuni sociale cu anumite forme de administrare, istoricește sunt mai vechi decât statul, care a apărut la o anumită treaptă de dezvoltare a societății ca rezultat al unificării acestor comunități. Aceste comunități au avut forme specifice de conviețuire socială bazate pe reguli cutumiare locale, care au servit mult timp ca suport juridic al organizării vieții comunitare la nivel local. Din aceasta rezultă ideea conform căreia comunitățile locale au dreptul la un anumit grad de independență și autonomie chiar și în condițiile existenței statului, care își asumă obligativitatea de a contribui la satisfacerea interesului general la nivelul comunității naționale.

În evoluția instituționalizării statale se observă o tendință generală de însușire de către stat a unor atribuții, care, de fapt, tradițional aparțineau comunităților locale. Aceste tendințe, amplificând-se, au și dat naștere, ulterior, sistemelor centralizate de administrație, care prin esența lor limitează drepturile comunităților locale și consolidează nejustificat drepturile autorităților administrației centrale. Din aceasta derivă cel de-al doilea factor care vorbește în favoarea necesității stabilirii statutului distinct pentru comunitățile locale sub forma autonomiei locale;

b) *descentralizarea activității administrative* ca rezultat al procesului de democratizare a societății. Noțiunea de democrație este indisolubil legată de noțiunea de putere. În sens larg, democrația este o formă politico-statală de organizare a societății unde poporul este recunoscut în calitate de unica sursă a puterii și are posibilitate să și-o realizeze, fie în mod direct, fie prin organele sale reprezentative. Din aceasta rezultă folosirea termenilor de democrație directă și democrație reprezentativă. Necesitatea realizării acestor valori la nivel local a dat naștere termenului de democrație locală, ce-și găsește expresie în autonomia locală.

Deci, *conținutul autonomiei locale* constă în exercitarea descentralizată a atribuțiilor de către autoritățile administrației publice locale în scopul satisfacerii intereselor comunităților locale.

Aceasta presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale, constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie privind competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor. Rezolvându-și problemele cotidiene fără amestecul abuziv al autorităților centrale, cetățenii percep în practică principiul realizării puterii de către popor. Dar pentru ca aceasta să se întâmple trebuie pus în funcțiune mecanismul de delegare a competențelor.

Prin *delegare de competențe* se subînțelege procesul de transmitere a unor împuterniciri, competențe de la un deținător al lor la un alt deținător în scopul exercitării mai eficiente a administrației. Mecanismul general de delegare a competențelor are următorul traseu:

a) cetățenii (electoratul) încredințează consiliului local, ca autoritate colegială deliberativă a administrației publice locale, soluționarea problemelor și nevoilor de interes local, ceea ce constituie și interesul lor propriu;

b) statul delegă o parte din competențele sale administrației publice locale, în persoana autorităților cu competentă generală sau specială, constituite pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale;

c) autoritățile administrației publice locale delegă o parte din competențele lor statului, care are menirea să satisfacă interesele întregii comunități naționale.

După cum observăm, procesul de delegare a competențelor nu este un act unilateral, îndreptat într-o singură direcție, de regulă, de sus în jos, după cum deseori se tratează. Mecanismul delegării competențelor derivă din condiția că titular al suveranității este poporul, care inițiază procesul de delegare a competențelor prin folosirea pârghiilor și posibilităților democrației directe, formând autoritățile deliberative și executive ale administrației publice locale.

Statul, la rândul său, în condițiile unei societăți democratice, descentralizează procesul de exercitare a puterii publice delegând o parte din competențele sale administrației publice locale care, la rândul ei, încredințează statului o parte din împuternicirile primite de la cetățeni.

Găsirea unei proporții optime în procesul de delegare a competențelor constituie condiția care determină gradul de eficiență a administrației publice.

Experiența multor state în domeniul delimitării competențelor între administrația de stat și administrația publică locală mărturisește despre faptul că delegarea competențelor, ca proces, trebuie să corespundă anumitor reguli, și anume:

– delegarea competențelor nu este un act de o singură manifestare, dar un proces permanent și continuu în activitatea statului, reieșind din dinamica și evoluția vieții sociale;

– delegarea competențelor înseamnă nu doar transmiterea drepturilor, dar și acordarea mijloacelor materiale, financiare, organizatorico-juridice necesare pentru realizarea acestora;

– delegarea competențelor se face numai în cazul când în urma acestui proces

comunitățile locale au de câștigat în dezvoltarea social-economică și asigurarea unui nivel de viață decent;

- competențe se acordă numai comunităților permanente, care au condiții stabile de viață, precum și resurse suficiente pentru realizarea lor;

- delegarea competențelor poate fi efectuată pe durata unui timp nelimitat ori pentru o perioadă de timp concretă cu indicarea termenelor de inițiere și de finalizare a lor;

- delegarea competențelor poate să decurgă în două etape. La prima etapă, printr-un act legislativ, se delegă competențele pentru unele autorități ale administrației publice locale, iar ulterior, pe măsura acumulării experienței de către aceste autorități și creării condițiilor favorabile, statul poate să extindă împuterniciri și altor autorități ale administrației publice locale;

- delegarea competențelor de sus în jos, precum și de jos în sus se efectuează benevol în baza intereselor reciproce ale comunităților locale și ale comunității naționale în persoana statului.

*Prin urmare*, mecanismul delegării competențelor este un procedeu prin care se creează condițiile necesare de realizare a autonomiei locale. Găsirea unor proporții optime în procesul de delegare a competențelor constituie condiția care determină gradul de centralizare ori descentralizare a administrației publice.

#### ***4.4.2. Autonomia locală – expresie a capacităților comunităților locale de a se administra de sine stătător***

Dicționarul explicativ al limbii române lămurește sensul termenului „*autonomie*” ca drept al unui stat, al unei regiuni, al unei naționalități sau al unei minorități naționale de a se administra în mod autonom, în cadrul unui stat condus de o putere centrală.

Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la Rio de Janeiro la 26 septembrie 1985, definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a soluționa o parte importantă a treburilor publice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale. Acest drept este exercitat de consilii compuse din membrii aleși, în mod liber, și care dispun de organe executive responsabile în fața lor.

Aceste prevederi sunt confirmate și de Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985. Carta

definește o serie de principii indispensabile organizării oricărui stat democratic. Analiza principiilor incluse în Cartă permite să constatăm că într-o abordare contemporană autonomia locală constituie un element important al democrației. În preambulul Cartei se stipulează că existența de colectivități locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficientă și apropiată de cetățean.

Se consideră că apărarea și consolidarea puterii locale reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei societăți fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii.

În conformitate cu Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, prin autonomie locală „se subînțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gera în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor; o parte importantă din treburile publice”.<sup>135</sup> Aceasta presupune satisfacerea intereselor comunităților locale fără amestecul abuziv al administrației centrale, în condițiile organizării descentralizate a administrației publice. Din definiția expusă mai sus deducem câteva componente ale autonomiei locale asupra caracteristicii cărora intenționăm să ne oprim succint în continuare.

În primul rând, autonomia locală, după cum reiese din definiție, prevede că colectivitățile locale posedă *dreptul de a rezolva și de a gera* treburile publice. Aceasta provine din calitatea comunităților locale, ca entități anterioare statului, care locuiesc în unitățile administrativ-teritoriale primare. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, direct și universal, care pot dispune de organe executive responsabile în fața lor.

În al doilea rând, autonomia locală prevede nu doar dreptul, dar și *capacitatea de a rezolva și de a gera* treburile publice. Aceasta presupune existența resurselor proprii suficiente colectivităților locale pentru exercitarea competențelor cu care sunt abilitate. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de legislație. Colectivitățile locale trebuie să aibă, în același timp, acces la piața națională de capitaluri.

În al treilea rând, atât dreptul, cât și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și a gera treburile publice urmează să fie realizate în cadrul legii. Aceasta înseamnă că autonomia locală nu poate fi acceptată ca un regim de o

<sup>135</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, maghiară și germană, Strasbourg, 1993, art. 3.

totală independență, ca o izolare a autorităților administrației publice locale de autoritățile centrale ale administrației publice. Ea este concepută ca o putere de decizie liberă, ca o facultate, prevăzută strict de legislație și desfășurată în cadrul legislației, de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale.

În al patrulea rând, activitățile de soluționare și de gestionare a treburilor locale trebuie să se desfășoare *sub propria răspundere a colectivităților locale și în favoarea lor*. Aceasta înseamnă că autonomia locală nu constituie o totalitate numai de drepturi, dar și de responsabilități pentru ceea ce întreprind autoritățile administrației publice locale, activând în regim de autonomie locală. Exercițiul responsabilităților publice trebuie să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni, adică din unitățile administrativ-teritoriale primare.

În al cincilea rând, autonomia locală prevede rezolvarea și gestionarea la nivelul unităților administrativ-teritoriale *a unei părți importante din treburile locale*. Aceasta înseamnă că nu toate treburile, dar numai o parte a lor, apreciate ca fiind importante, care reflectă pe deplin interesele locale. O altă parte a treburilor publice de interes național pot fi în gestiunea autorităților centrale ori regionale, inclusiv desconcentrate în teritoriu.

În caz de împuternicire de către o autoritate centrală sau regională, colectivitățile locale trebuie să dispună, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale. Colectivitățile locale trebuie, de asemenea, să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de adoptare a deciziilor pentru toate chestiunile care privesc direct activitatea lor.

Autonomia locală nu poate avea numai atribuții strict locale, deoarece colectivitățile locale sunt integrate în cadrul statului, care își realizează funcțiile sale atât direct, prin instituțiile administrației publice centrale, cât și indirect, prin autoritățile administrației publice locale. Autonomia locală nu poate înfățișa independența acordată unei colectivități politice, de aceea este vorba nu de o autonomie politică, dar de o autonomie administrativă.<sup>136</sup>

Deci, autonomia locală este un fenomen complex, având substrat de voință politică, capacitate financiară, valență dimensională, suport juridic, manifestări de responsabilitate.

<sup>136</sup> Victor Popa, Tatiana Manole, Ion Mihăilăuță, *Administrația publică locală a Republicii Moldova, Comentarii legislative*, Chișinău: Museum, 2000, p. 8-9.



#### 4.4.3. *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale – document regulatoriu privind autonomia locală*

Autonomia locală ca fenomen administrativ își are originea în procesele de afirmare a relațiilor democratice și liberale manifestate în perioada luptei cu absolutismul. Afirmarea legalității și a democrației în statele europene a făcut posibilă, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, să se conceapă în mod distinct și fenomenul autonomiei locale.

Desfășurarea acestor procese este legată de activitatea Consiliului Europei, organizație formată în anul 1949 și care are ca scop promovarea democrației, a drepturilor și libertăților omului, omogenizarea dezvoltării politice a țărilor europene. La ziua de astăzi Consiliul Europei întrunește 45 de state. Republica Moldova a devenit membră a acestei organizații europene la 13 iulie 1995. De la înființarea sa, Consiliul Europei a adoptat un șir de Convenții, Declarații și alte documente prin care își expune atașamentul pentru dezvoltarea democrației și a valorilor politice și administrative benefice pentru evoluția ascendentă a proceselor democratice din Europa.

Printre aceste documente se înscrie și *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*.<sup>137</sup> Pregătirea și adoptarea acestui document își are istoria sa. Ca o instituție prodemocratică, Consiliul Europei a recunoscut încă din primii ani de existență a sa importanța colectivităților locale, instituind un organ reprezentativ la nivel european, numit Convenția Permanentă a Puterilor Locale și Regionale din Europa. Deja în anii 60 - 70 ai secolului al XX-lea Consiliul Europei a încercat, prin intermediul Convenției Permanente a Puterilor Locale și Regionale, să adopte o Declarație a principiilor autonomiei locale. Dar din cauza unor viziuni divergente asupra problemei nominalizate, exprimate de reprezentanții țărilor-membre, aceste intenții bune nu și-au găsit realizare la acel timp.

În anul 1981 Consiliul Europei revine la acest subiect, de data aceasta prin intermediul Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa (așa a fost redenumită între timp Convenția Permanentă a Puterilor Locale și Regionale – A.S.), care a decis să refuze de la o simplă Declarație de principii privind autonomia locală, accent punându-se pe necesitatea adoptării unor angajamente obligatorii pentru țările contractante. Astfel, a apărut proiectul documentului „Carta

<sup>137</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, maghiară și germană, Strasbourg, 1993.

Europeană: exercițiul autonom al puterii locale”, care după traversarea tuturor procedurilor a fost adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985. Carta a intrat în vigoare pentru țările semnatare la 01 septembrie 1988 după ratificarea ei de către statele-membre ale Consiliului Europei.

Republica Moldova a semnat Carta autonomiei locale la 02 mai 1996, a ratificat-o conform procedurii prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997, iar la 01 februarie 1998, după expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de ratificare, ea a intrat în vigoare pentru țara noastră.

Scopul Cartei autonomiei locale este de a stipula un set de principii și standarde europene în evaluarea și protejarea drepturilor colectivităților locale, oferind acestora posibilitatea să participe la procesul de luare a acelor decizii, care le afectează viața cotidiană. Carta obligă părțile semnatare să aplice reguli de bază care ar garanta independența administrativă și financiară a autorităților locale. Astfel, aceasta reprezintă o demonstrare a faptului că la nivel european există o voință politică efectivă de a promova la toate nivelurile sistemului administrativ principiile și valorile pe care le protejează Consiliul Europei, funcția primordială a acestuia fiind apărarea valorilor democratice și a drepturilor omului. În acest sens, Carta simbolizează principiul conform căruia un grad înalt de autonomie locală este o piatră de temelie a unui veritabil sistem democratic.

Acest document, prin prevederile și conținutul său, compensează lipsa normelor comunitare pentru protecția drepturilor colectivităților locale, care sunt cele mai aproape de cetățeni și care oferă posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor referitoare la viața lor cotidiană. Carta autonomiei locale promovează ideea potrivit căreia unul dintre mijloacele prin care se poate de realizat o uniune mai strânsă între membrii Consiliului Europei este încheierea între ei a acordurilor în domeniul administrativ.

Aceste acorduri trebuie să reiasă din dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor publice ca opțiune comună pentru toate statele-membre, din convingerea că acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivelul local și din conștientizarea faptului că apărarea și consolidarea puterii locale în țările europene reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii.

Carta europeană expune *conceptul de autonomie locală*, determină *raza de acțiune a autonomiei locale*. În acest din urmă sens se subliniază că colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice

chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități. Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decât numai în cadrul legii. Aceasta se referă și la protecția limitelor teritoriale ale colectivităților locale. Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, Carta prevede necesitatea consultării în prealabil, eventual unde legea o permite, pe cale de referendum a colectivităților locale în cauză.

O prevedere importantă a Cartei europene a autonomiei locale se referă la *potrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților locale*. Conform acesteia, colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne de care au nevoie și să aibă dreptul de a le adapta la necesitățile lor specifice, având ca scop dobândirea unei gestiuni eficiente a treburilor publice. Acest lucru se examinează într-o strânsă legătură cu statutul personalului din autoritățile administrației publice locale, care trebuie să fie recrutat pe principiile de merit și de competentă, să reunească condițiile adecvate de formare, de remunerare și de perspectivă în cariera profesională.

Stabilind în linii generale *statutul aleșilor locali*, Carta europeană a autonomiei locale indică condițiile de exercitare a responsabilităților acestora la nivel local. Se pune accentul pe faptul că aleșilor locali trebuie să le fie asigurat liberul exercițiu al mandatului lor, să li se acorde compensația financiară adecvată cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului de ales local și o asigurare socială corespunzătoare.

O problemă importantă privind autonomia locală se referă la *efectuarea controlului administrativ* al acțiunii colectivităților locale. În această privință, Carta prevede că orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție și lege. Acest control trebuie să fie orientat la asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. În același timp, controlul administrativ poate să cuprindă și un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Și într-un caz, și în altul, controlul administrativ al colectivităților locale trebuie să fie exercitat respectându-se raportul dintre amplexarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care ea înțelege a le prezerva.

Autonomia locală este de nerealizat fără asigurarea colectivităților locale cu *resursele financiare necesare*. În acest sens, Carta prevede că colectivitățile locale au dreptul în cadrul politicii economice naționale, la resurse proprii suficiente pentru exercitarea competențelor ce le revin. Cel puțin o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale a căror rată poate fi fixată, în limitele legii, de către autoritățile administrației publice locale. Carta prevede și posibilitățile de sprijin al colectivităților locale mai slabe, pe calea punerii în aplicare a procedurilor de repartizare financiară justă sau de măsuri echivalente efectuate în scopul corijării efectelor repartiției inegale a resurselor financiare. Se subliniază ideea că asemenea proceduri și măsuri, inclusiv atribuirea de subvenții, nu trebuie să aducă prejudicii libertății fundamentale a colectivităților locale în domeniul lor propriu de competență și responsabilitate.

Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale mai prevede și *dreptul de asociere al colectivităților locale*. În acest sens, se stipulează că colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor, de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea de sarcini de interes comun. Carta accentuează faptul că dreptul colectivităților locale de a adera la o asociație pentru promovarea intereselor comune și acela de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat.

Una dintre prevederile importante ale Cartei autonomiei locale este necesitatea *fundamentării constituționale și legale a autonomiei locale*. Organizarea descentralizată a administrației publice sub forma autonomiei locale cere să aibă la bază anumite garanții care i-ar asigura o dezvoltare firească reieșind din evoluția vieții sociale. Aceasta presupune respectarea anumitor principii, cum ar fi cel al continuității, al consecutivității și al imparțialității. Astfel de garanții pot fi asigurate doar prin fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale. Iată de ce Carta europeană a autonomiei locale stipulează univoc că „*principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție*”. Aceasta înseamnă că autonomia locală capătă o protecție constituțională și legală. Majoritatea țărilor semnatare a Cartei europene a autonomiei locale au fixate prevederi constituționale privind autonomia locală. Aceste prevederi constituționale își găsesc apoi continuare în diferite legi, care concretizează anumite aspecte ale autonomiei locale și facilitează toate schimbările din administrația publică. Ele se referă la aspectele structural-organice

și funcționale ale administrației publice, la relațiile din cadrul administrației, precum și la raporturile dintre administrația publică și celelalte elemente ale sistemului politic al societății.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994 și punerea ei în aplicare la 27 august 1994 a constituit o condiție foarte importantă pentru edificarea unui sistem nou de administrație publică, bazat pe principii moderne. Toate schimbările intervenite în sistemul politic în condițiile statului independent și-au găsit reglementare constituțională, devenind o premisă pentru schimbările din administrația publică, inclusiv din administrația publică locală.

Astfel, articolul 109 din Constituția Republicii Moldova prevede că administrația publică locală se bazează pe următoarele principii: al autonomiei locale; al descentralizării serviciilor publice; al eligibilității autorităților publice locale; al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Aceste principii sunt prevăzute și în Legea privind administrația publică locală, precum și în alte acte normative. Deci, fiind fundamentate constituțional și legal, acestea rezultă din filosofia Cartei europene a autonomiei locale și semnifică o corespundere *de iure* a administrației publice locale cu rigorile europene.

În partea a doua și a treia ale Cartei europene a autonomiei locale se conțin prevederi procedurale privind adoptarea, semnarea, ratificarea și intrarea în vigoare a Cartei, precum și reglementări privind anularea apartenenței la ea.

Adoptarea de către Consiliul Europei în anul 1985 a *Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale* și implementarea prevederilor ei în majoritatea țărilor europene a jucat și continuă să joace un rol important în organizarea și funcționarea administrației publice în baza principiului autonomiei locale, fapt care facilitează sporirea procesului de descentralizare administrativă.

Carta a devenit un document-cadru al autonomiei locale pentru țările care au aderat la ea. Acest document servește drept o sursă de referință în procesul de elaborare a legislațiilor naționale privind administrația publică locală și activitatea ei în condițiile descentralizării și autonomiei locale. Carta reprezintă o expresie a aprecierii obiective privind democratizarea relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală.

## 4.5. Controlul în sistemul administrației publice

### 4.5.1. Esența, misiunile controlului în sfera administrației publice și cerințele față de exercitarea lui

Eficiența activității administrative depinde de foarte mulți factori. După Henry Fayol, procesul de conducere are mai multe componente, și anume: planificarea previzională, organizarea, coordonarea, comunicarea, controlul. Deci, controlul este o parte componentă și un element necesar în activitatea autorităților administrației publice; el constituie o verigă a procesului de conducere având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației.

Dicționarul explicativ al limbii române semnalează că „*controlul reprezintă o verificare și o analiză permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații, pentru a urmări mersul, în scopul de a lua măsuri de îmbunătățire*”.<sup>138</sup> Raportat la domeniul administrației publice, controlul este mijlocul prin care se verifică și se analizează modul în care autoritățile administrației publice își îndeplinesc sarcinile, verificând dacă activitatea lor este în conformitate cu normele de referință stabilite de misiunile administrative asumate.

A avea legi și alte acte administrative bune nu este încă totul. Foarte important este organizarea îndeplinirii lor. Statul în acest scop trebuie să asigure ordinea și disciplina, în general, și în sfera administrației publice, în particular. În societate a fost depășită deja părerea precum că democrația și economia de piață nu au nevoie de niciun control, că aceste valori se autoreglează. Viața a demonstrat că procesul de democratizare în societate, trecerea la noile relații economice nu doar că nu neagă existența controlului, ci, dimpotrivă, presupune intensificarea lui.

Astfel, *controlul* este o totalitate de măsuri orientate la verificarea, analiza și supravegherea funcționării obiectului controlat în scopul înlăturării devierilor de la obiectivele trasate și propunerii soluțiilor de înlăturare a deficiențelor depistate și de îmbunătățire a activității.

*Esența controlului* în sfera administrației publice constă în faptul că atât autoritățile de stat cu competențe de control (legislative, executive, judecătorești), autoritățile specializate în domeniul controlului, cât și organizațiile obștești, folosind mijloace organizatorico-juridice, clarifică, analizând activitatea autorităților controlate, problema legalității și oportunității măsurilor efectuate de aceste autorități.

<sup>138</sup> Dicționare explicative, <https://dexonline.ro/definitie/control>

Din aceasta derivă *misiunile controlului*, care sunt multiple și diverse. Una dintre misiunile controlului constă în a verifica dacă sunt utilizate toate mijloacele juridico-organizatorice de care dispun autoritățile administrației publice pentru îndeplinirea funcțiilor exercitate și dacă sarcinile îndeplinite se realizează într-un cadru democratic. În legătură cu aceasta, controlul realizează descoperirea și scoaterea în evidență a celor mai adecvate metode de lucru utilizate de către autoritățile administrației publice, spre a fi generalizate, precum și de a stabili cauzele care frânează activitatea lor și a propune măsuri pentru înlăturarea acestora.

O altă misiune a controlului constă în a cunoaște exact calitatea personalului ce activează în autoritățile administrației publice în scopul aprecierii aptitudinilor și posibilităților acestuia și al unei optime plasări a funcționarilor publici în câmpul muncii. În temeiul constatărilor controlului, conducerea instituției poate proceda la o altă organizare a activității personalului, la promovarea funcționarilor de valoare, poate întreprinde măsuri adecvate față de acei angajați care nu-și îndeplinesc sarcinile ce stau în fața lor.

Încă o misiune a controlului constă în a colabora la procesul decizional. În acest scop controlul contribuie la verificarea nemijlocită a îndeplinirii deciziilor administrației publice. În caz de necesitate, controlul mai contribuie și la corectarea deciziilor autorităților administrației publice, la aducerea lor în concordanță cu realitățile sociale care se află în continuă mișcare. Totodată, controlul poate să inițieze pregătirea și adoptarea unor noi decizii în scopul soluționării problemelor care se pun permanent în fața autorităților administrației publice. Astfel, controlul constituie punctul de plecare în procesul decizional.

Pentru a asigura o activitate eficientă a autorităților administrației publice, însuși controlul, ca mod de activitate, trebuie să corespundă unui șir de *cerințe*, și anume:

- dat fiind faptul că funcția controlului este inseparabilă de funcția de conducere, este solicitabil ca la procesul de control să participe înșiși conducătorii autorităților administrației publice și ai subdiviziunilor acestora. Ținând seama de faptul că a conduce înseamnă a organiza și verifica realizarea celor trasate, îndeplinirea acestei obligații de serviciu asigură eficiența conducerii. Controlul efectuat de funcționarii de conducere trebuie să aibă un caracter permanent, deoarece nu implică întreruperea activității funcționarilor controlați și nici resurse financiare suplimentare;



– controlul trebuie efectuat operativ și de un personal temeinic pregătit profesional. Operativitatea controlului dă posibilitate de a corecta la timp, în caz de necesitate, faptele negative depistate, deoarece funcția de control nu se reduce la un act contemplativ, ci implică și o contribuție nemijlocită a organului de control la soluționarea problemelor existente în autoritățile administrației publice controlate. Acest lucru poate fi realizat numai în cazul în care în aparatul de control vor fi încadrați funcționari pregătiți profesional, care să cunoască activitatea practică și problemele de tehnică administrativă pentru a putea descoperi la timp deficiențele, făcând posibilă operativitatea măsurilor de remediere luate de conducere;

– organele și funcționarii care efectuează controlul nu se pot limita la simple constatări, fără a propune soluții de corectare a situației în caz de descoperire a deficiențelor. Iată de ce o cerință a controlului este ca acesta să contribuie practic la rezolvarea problemelor apărute, deoarece misiunea sa se îmbină cu acțiunea de organizare a executării sarcinilor. Organele de control nu trebuie să urmărească numai scopul descoperirii erorilor, dar și să propună soluții concrete pentru remedierea deficiențelor constatate;

– rolul preventiv și stimulatив al controlului este legat de caracterul său sistematic, adică de regularitatea lui. Un control efectuat în mod sistematic dă posibilitate conducerii organelor administrației publice să ia măsurile de rigoare înainte ca deficiențele să se amplifice, generând efecte negative. Erorile se pot preveni prin îndrumări concertate date în procesul activității practice. În legătură cu aceasta se cere de accentuat și faptul că controlul trebuie să aibă, plus la toate, un caracter principal, să urmărească exclusiv satisfacerea intereselor generale, să fie efectuat în mod temeinic, să fie imparțial, să reflecte situația așa cum este în realitate;

– controlul trebuie efectuat în mod organizat. Aceasta presupune că înainte de începerea controlului este necesar să se examineze toate materialele referitoare la activitatea ce urmează a fi verificată, inclusiv actele normative în vigoare. Această documentare asupra problemelor existente, rezultatelor activității din trecut, deficiențelor constatate și măsurilor luate de organul de control anterior permite întocmirea unui plan operativ de control care ulterior urmează a fi realizat.

Numai urmărind realizarea misiunilor și onorându-și obligațiunile prin prisma cerințelor și exigențelor față de el, controlul poate să contribuie la eficientizarea activității autorităților administrației publice.

#### ***4.5.2. Formele și metodele controlului de stat în administrația publică***

Orice domeniu de activitate a autorităților administrației publice de toate nivelurile și competențele face obiectul unei aprecieri a controlului. Controlul poate fi efectuat asupra funcționării resurselor umane, stării resurselor materiale, financiare ori informaționale din autoritățile administrației publice, precum și asupra activității generale a acestor autorități.

Știința administrației evidențiază trei forme principale de control, și anume: controlul politic, controlul administrativ și controlul judecătoresc. Aceste forme de control în totalitatea lor constituie controlul de stat și sunt realizate de autoritățile legislative, executive și judecătorești.

**Controlul politic** este realizat de autoritatea legislativă a statului și după natura lui este un control extern, suprem și general asupra activității tuturor autorităților publice, inclusiv asupra autorităților executive și organelor administrației publice. Caracterul politic al controlului parlamentar și sursa de legitimitate a lui asupra puterii executive și asupra administrației publice derivă din modul de formare a Parlamentului prin scrutin universal și prin calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, căruia îi aparține suveranitatea națională.

În condițiile Republicii Moldova, controlul politic, numit și parlamentar în raport cu Guvernul, ca autoritate care exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului, se efectuează prin mai multe modalități:

**Informarea deputaților** are rolul de a determina atitudinea parlamentarilor față de guvern și față de activitatea administrației publice în general. Informarea poate fi prezentată întregului Parlament, comisiilor parlamentare sau unor deputați aparte. În fața întregului Parlament se prezintă așa informații ca rapoarte și declarații cu privire la programul de activitate a Guvernului, informații cu privire la proiectele de legi propuse spre examinare Parlamentului de către Guvern, alte informații de interes major privind activitatea Guvernului și altor autorități publice.

Comisiile parlamentare pot fi informate de membrii Guvernului oricând prin participarea lor sau a reprezentanților autorităților administrației publice din subordine la lucrările acestor comisii. În afară de aceasta, comisiile parlamentare pot solicita de la autoritățile administrației publice informațiile și documentele de care au nevoie în exercitarea controlului parlamentar. Guvernul și celelalte autorități ale administrației

publice sunt obligate să prezinte informațiile și documentele solicitate. Exercițarea controlului parlamentar nu este un atribut personal al deputatului, el se realizează fie prin ședința comisiei parlamentare, fie prin ședința plenară a Parlamentului.

*Întrebările* adresate de Parlament Guvernului și fiecărui membru al acestuia pe diferite probleme care prezintă interes major pentru societate. Reglementările constituționale și legale prevăd obligația acestora de a răspunde la întrebările formulate de către deputați. Parlamentul practică în activitatea sa „ora Guvernului” consacrată întrebărilor și răspunsurilor din partea miniștrilor și altor factori de decizie ai Guvernului la solicitările deputaților.

*Interpelările* reprezintă, de asemenea, un mijloc constituțional de control parlamentar. Interpelarea, spre deosebire de întrebare, este o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită informații și explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale. De regulă, interpelarea se face în formă scrisă, se citește în ședința publică, răspunsul autorității fiind ascultat la o altă ședință.

*Anchetele parlamentare* ca formă de control se efectuează de către niște comisii de anchetă înființate de Parlament pentru examinarea unor probleme de o importanță deosebită, care necesită o cercetare suplimentară. De regulă, activitatea comisiilor de anchetă este o activitate de documentare și informare asupra unor domenii de activitate a Guvernului sau a altor autorități publice și se finalizează cu elaborarea unui raport care se supune dezbaterii în Parlament.

În așa fel, controlul parlamentar asupra puterii executive și administrației publice se realizează prin niște modalități concrete prevăzute de legislație. Pornind de la faptul că obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării efective a legii, este evident ca legislativul să aibă dreptul de a controla modul în care actele sale sunt aplicate de către autoritățile administrației publice.

**Controlul administrativ** este realizat de organele administrației publice asupra propriei sale activități în conformitate cu subordinea ierarhică și se exercită asupra actelor și faptelor administrative efectuate de subordonați, analizând-se legalitatea și oportunitatea deciziilor și măsurilor luate de acestea prin examinarea dărilor de seamă despre activitatea organului respectiv, verificarea îndeplinirii obligațiilor funcționale, expertiza anumitor direcții de activitate, supravegherea activității organului controlat, examinarea petițiilor și cererilor cetățenilor și altele.

Pornind de la complexitatea sistemului administrației publice și de la diversitatea funcțiilor pe care ea le exercită, controlul administrativ se efectuează prin mai multe modalități. Din punctul de vedere al poziției pe care o ocupă organul de control față de organul controlat, controlul administrativ poate fi intern sau extern.

*Controlul administrativ intern* se efectuează de funcționarii de conducere sau de niște comisii formate de aceștia, din interiorul instituției a cărei activitate este verificată. El poate fi un control intern general, în cadrul căruia se controlează întreaga activitate desfășurată de subdiviziunea respectivă sau de către funcționarul supus controlului, ori poate fi un control intern specializat, prin care se verifică anumite direcții de activitate, cum ar fi, de exemplu, controlul financiar. Controlul intern se exercită asupra actelor și faptelor administrative efectuate de subordonați, analizând-se legalitatea și oportunitatea deciziilor și măsurilor luate de aceștia. Controlul administrativ intern, general și specializat, se practică atât în cadrul autorităților administrației publice centrale, cât și în cadrul autorităților administrației publice locale.

*Controlul administrativ extern* este exercitat de organe sau funcționari publici superiori din afara instituțiilor supuse controlului. O astfel de formă a controlului extern mai poartă denumirea de control administrativ ierarhic, în cadrul căruia între organul de control și organul controlat există un raport de subordonare administrativă. Obiectul controlului ierarhic cuprinde întreaga activitate a organelor subordonate, fiind un control de legalitate și oportunitate. În cazul controlului ierarhic, organul ierarhic superior poate suspenda sau chiar abroga o măsură a organului ierarhic inferior, poate aplica măsuri de stimulare ori sancționare a conducătorilor organului subordonat.

În cazul Republicii Moldova, Guvernul, în conformitate cu prevederile constituționale, exercită conducerea generală a administrației publice. Din aceasta și rezultă funcțiile de control ale Guvernului asupra organelor subordonate ale administrației publice. De exemplu, Guvernul este în drept să efectueze controlul activității autorităților administrației publice centrale de specialitate în vederea respectării legilor, îndeplinirii hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și să decidă, în limitele competențelor sale, asupra rezultatelor controlului, încurajând activitatea acestor instituții ori, după caz, aplicând sancțiunile respective.

În ceea ce privește efectuarea controlului autorităților administrației publice locale, care activează în condițiile descentralizării și autonomiei locale, acest

control își are particularitățile sale, căpătând forma tutelei administrative. El trebuie să fie expres prevăzut de lege și compatibil cu principiul autonomiei locale, cum este, de exemplu, controlul legalității actelor adoptate.

**Controlul judecătoresc** asupra administrației publice constă în controlul actelor și faptelor autorităților administrației publice, ale serviciilor publice și ale funcționarilor publici din aceste structuri de către instanțele judecătorești. Aceasta este necesar pentru a asigura legalitatea procesului de administrație și a nu admite încălcarea drepturilor persoanelor fizice și juridice prin acte administrative ilegale. Controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administrației publice poartă denumirea de contencios administrativ.

Scopul contenciosului administrativ ca instituție juridică constă în contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. În acest sens, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Astfel, instanțele judecătorești sunt în drept să efectueze controlul jurisdicțional al actelor emise de organele administrației publice, în conformitate cu procedurile prevăzute de legislație.

Într-o strânsă legătură cu formele de control în sfera administrației publice, examinate mai sus, știința administrației evidențiază și câteva *metode de control*.

În dependență de faptul la care etapă se desfășoară controlul, se disting așa forme de control, cum ar fi: *preventiv* (prealabil), *curent* (concomitent), *ulterior* (posterior). Controlul mai poate fi *prevăzut*, când nu se urmărește atât descoperirea erorilor din activitatea unui organ al administrației publice, cât și analiza aprofundată a activității lui. Fiind preveniți asupra controlului, funcționarii din instituția a cărei activitate urmează a fi verificată și analizată pot să facă eforturi pentru înlăturarea deficiențelor existente. Cu totul altă situație se creează în cazul controlului *inopinat*, care urmărește scopul să scoată în relief deficiențele bănuite ale organului verificat. Controlul inopinat constituie un avertisment pentru anumiți funcționari, în sensul că oricând pot fi controlați, astfel încât să nu săvârșească erori în activitatea lor. Se mai distinge controlul pe *eșantion*, în cadrul căruia se examinează cazuri individuale care se generalizează, și controlul

*exhaustiv*, care presupune studierea tuturor elementelor ce urmează a fi analizate, pentru obținerea unui rezultat deplin.

Prin urmare, controlul de stat, pornind de la principiul separației și colaborării puterilor în stat, se efectuează de către autoritățile legislative, executive și judecătorești în conformitate cu funcțiile pe care le îndeplinesc. El cuprinde întreaga activitate a autorităților administrației publice, pornind de la instituirea acestor autorități, planificarea activității și funcționarea lor, evoluția relațiilor dintre autoritățile administrației publice și terminând cu examinarea petițiilor și cererilor cetățenilor de către autoritățile administrației publice.

#### ***4.5.3. Instituțiile și structurile specializate de control***

Controlul administrației publice este forma de verificare a statului, prin organele sale, a activității autorităților administrației publice în vederea stabilirii gradului de exercitare a funcțiilor din partea acestora, existenței sau inexistenței încălcării normelor legale, precum și restabilirii legalității încălcate, iar în unele cazuri și în vederea obligării restituirii pagubelor cauzate. După cum a fost menționat, acest control se efectuează folosindu-se formele controlului politic (parlamentar), administrativ și judecătoresc. Aceste forme de control sunt exercitate, respectiv, de autoritatea legislativă, autoritățile executive și cele judecătorești.

Aceste organe își au fiecare funcțiile lor de bază, conform principiului separației și colaborării puterilor în stat, dar funcțiile acestor instituții nu se reduc doar la efectuarea controlului. Ele sunt mult mai voluminoase și diverse, controlul efectuat de ele constituind doar una dintre multiplele funcții exercitate de aceste autorități.

Concepția controlului de stat adoptată prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova la 19 august 1994,<sup>139</sup> prevederile căreia ulterior au fost implementate, prevede în calitate de subiecți ai controlului și unele instituții specializate de control. Specializarea controlului reiese din necesitatea îmbunătățirii eficienței lui și are scopul să urmărească, în principal, manifestarea unei anumite categorii de deficiențe, propunând soluții pentru remedierea lor. Specializarea instituțiilor administrative ale statului determină și specializarea funcțiunilor de control. De aceea se creează anumite instituții și structuri de control intern și extern, având ca scop să apere atât pe administrați, cât și pe administratori de nenumărate riscuri generate de specializarea excesivă a activităților.

<sup>139</sup> Concepția controlului de stat. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 6.

Acest control se efectuează în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate. Controlul specializat nu se extinde asupra întregii activități a organelor controlate, dar numai asupra anumitor aspecte precis determinate și care se încadrează în specificul activității organului de control. Instituțiile și structurile specializate de control sunt de mai multe categorii.

Organul suprem de control financiar este *Curtea de Conturi*, instituită de către Parlament.<sup>140</sup> Aceasta își exercită funcțiile independente, în conformitate cu prevederile constituționale și legale. Controalele ei se inițiază din oficiu și nu pot fi sistate decât de Parlament și numai în cazul depășirii competențelor stabilite prin lege. Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de folosire a resurselor financiare publice, precum și asupra modului de gestionare a patrimoniului public. Prin controalele efectuate, ea urmărește respectarea legilor și aplicarea principiilor de economicitate, raționalitate și eficiență în gestionarea mijloacelor materiale și financiare ale statului. Curtea de Conturi prezintă anual un raport asupra administrării și folosirii resurselor financiare publice.

O altă categorie de instituții și structuri specializate de control activează fie în subordinea directă a Guvernului, fie în cadrul autorităților administrației publice centrale de specialitate, fie într-un regim relativ autonom. Acestea sunt diferite servicii, oficii, inspecții și inspectorate de stat, centre, agenții și alte structuri administrative prin care se exercită controlul de specialitate asupra acelor acte și acțiuni ale organelor controlate ce se încadrează în profilul organului de control. De către aceste instituții și structuri se efectuează controlul *vamal, fiscal, financiar, ecologic, sanitar, veterinar, antiincendiar, protecției muncii, calității în construcții* și alte categorii de control specializat în sfera administrației publice.

În cazul exercitării controlului de către aceste instituții și structuri specializate de control, organele controlate nu sunt subordonate, din punct de vedere administrativ, organelor de control. Controlul specializat exercitat de aceste instituții are ca obiectiv verificarea legalității activității entităților controlate, respectării normelor și prevederilor regulamentelor corespunzătoare.

Instituțiile și structurile administrative respective dispun, în temeiul prevederilor legale, de dreptul de a sesiza organele competente despre încălcările depistate ori de a aplica ele însele sancțiuni administrative. Mijloacele specifice de care dispun și sancțiunile pe care le pot aplica sunt prevăzute în actele normative ce reglementează organizarea și funcționarea lor.

<sup>140</sup> Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, nr. 260 din 07.12.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 1-6.



O problemă importantă ce apare în activitatea practică a acestor instituții și structuri specializate de control este necesitatea coordonării activității lor pentru a evita dublările posibile în efectuarea controalelor în unele și aceleași entități și stabilirea unei periodicități rezonabile a acestor controale. Absența unei astfel de coordonări poate provoca anumite disfuncționalități și suprapuneri în activitatea de control.

#### ***4.5.4. Natura și particularitățile controlului obștesc în administrația publică***

O parte componentă a controlului în sfera administrației publice îl constituie și *controlul obștesc*. El este extern față de instituțiile administrației publice și este realizat de organizațiile obștești, precum și de cetățeni. Organizațiile obștești sunt forme organizatorice nestatale, de asociere a cetățenilor, create pe baza unui liber consimțământ al acestora, în vederea satisfacerii în comun a diferitelor interese specifice, în concordanță cu interesele generale ale societății.

În conformitate cu articolul 39 din Constituția Republicii Moldova, cetățenii au dreptul să participe la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Atât teoretic, cât și practic aceasta presupune controlul obștesc asupra autorităților administrației publice și activității funcționarilor publici.

Subiecții controlului obștesc sunt: partidele politice, sindicatele, organizațiile neguvernamentale, mijloacele de informare în masă, colectivele de muncă, cetățenii ca persoane particulare. Societatea civilă exercită o influență mare asupra autorităților administrației publice asigurând reprezentarea și apărarea intereselor diferitelor categorii de grupuri sociale. Aceasta ele o fac prin expunerea opiniei lor în presă, la mitinguri, prin sesizări, reclamații și propuneri pe care cetățenii le formulează și le înaintează în legătură cu desfășurarea procesului de administrare.

În același timp, toți acești subiecți de control reprezintă organizațiile obștești, dar nu statul. Deci, competențele lor de control nu sunt împuterniciri de autoritate a puterii, ci au doar o influență obștească, exprimată prin luarea anumitor măsuri de influență specifică asupra activității autorităților administrației publice.

Implicarea cetățenilor în procesul de administrație este o consecință logică a procesului de democratizare a societății și reiese din principiul publicității și transparenței, precum și al garantării drepturilor cetățenești. Prin semnalarea promptă a deficiențelor din autoritățile administrative, controlul obștesc contribuie

la consolidarea legalității și îmbunătățirea generală a activității autorităților administrației publice. Controlul obștesc asupra activității aparatului administrativ face ca funcționarii publici să păstreze legături strânse cu societatea civilă.

În efectuarea controlului obștesc un rol deosebit le revine sindicatelor. Ele controlează respectarea de către autoritățile administrației publice, de către administrațiile organizațiilor și întreprinderilor a legislației muncii și sunt în drept să ceară înlăturarea neajunsurilor depistate. Autoritățile publice sunt obligate să trimită organizațiilor sindicale, pentru informare și expunere de opinii, proiecte de programe, proiecte de legi sau de alte acte normative referitoare la problemele privind remunerarea muncii, asigurările sociale, ocrotirea sănătății, securitatea muncii și să țină seamă de propunerile expuse de sindicate asupra lor. Sindicatele, de asemenea, exercită controlul asupra realizării contractelor colective de muncă și au dreptul de a cere destituirea funcționarilor vinovați de încălcarea legislației în acest domeniu.

*În concluzie* putem menționa că controlul obștesc este o formă democratică a controlului extern față de administrație, completează funcțional controlul de stat, își are particularitățile sale de organizare și realizare și ocupă un loc important, alături de controlul de stat, în sistemul de control exercitat asupra administrației publice în scopul îmbunătățirii activității acesteia.

## **4.6. Resursele administrației publice**

### ***4.6.1. Ansamblul resurselor necesare pentru funcționarea administrației publice***

Administrația publică reprezintă, după cum cunoaștem, totalitatea autorităților formate în scopul satisfacerii interesului general al oamenilor, fie în dimensiunile teritoriale ale întregului stat, fie în dimensiunile unei unități administrativ-teritoriale. Pentru a-și exercita atribuțiile sale, administrația publică are nevoie de anumite mijloace. Prin mijloace se subînțeleg acele resurse care permit autorităților administrației publice, utilizându-le, să satisfacă necesitățile populației administrate. Administrația publică poate realiza o activitate rațională și eficientă, dacă pe lângă un personal temeinic pregătit profesional dispune și de mijloace materiale și financiare necesare, precum și de o fundamentare documentară organizată pe baze științifice.

Știința administrației evidențiază un ansamblu de resurse, care au capacitatea de a interacționa între ele și de a forma prin aceasta substratul organizatorico-funcțional, material, financiar și informațional-documentar al autorităților administrației publice în vederea realizării sarcinilor sale. Ansamblul resurselor administrației publice constă din următoarele părți componente:

a) *resursele umane* – reprezintă totalitatea angajaților din administrația publică, care, în virtutea funcțiilor deținute, asigură funcționalitatea administrației publice prin participarea la procesul de gestionare a treburilor publice, contribuind, astfel, la îndeplinirea sarcinilor care stau în fața ei;

b) *resursele materiale* – constituie totalitatea bunurilor mobiliare și imobiliare de care dispune administrația publică și care formează mijloacele patrimoniale necesare pentru funcționarea administrației publice și pentru satisfacerea necesităților vitale ale populației;

c) *resursele financiare* – subsumează totalitatea mijloacelor bănești ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale acumulate în ordinea stabilită de lege și predestinate pentru acoperirea cheltuielilor de menire publică întru satisfacerea necesităților membrilor comunității;

d) *resursele informaționale* – înglobează totalitatea mijloacelor documentare, legislative, normative, bibliografice, mediatice, tehnico-electronice și de altă natură utilizate în scopul formării unui spațiu informațional lucrativ și eficient pentru activitatea autorităților administrației publice, inclusiv în relațiile acestora cu cetățenii.

Acest ansamblu de resurse are capacitatea de a interacționa între ele. În acest sens, se poate spune că numai acțiunea lor conjugată, luată împreună, poate să asigure activitatea eficientă a administrației publice. Toate tipurile de resurse sunt importante, lipsa sau limitarea măcar a unui component, din cele menționate, generează în mod inevitabil dificultăți în exercitarea normală a funcțiilor și atribuțiilor exercitate de către autoritățile administrației publice.

#### **4.6.2. Rolul și funcțiile resurselor umane în administrația publică**

Din cele mai vechi timpuri, chiar de la apariția ei, administrația publică a dispus, alături de alte tipuri de resurse, și de resurse umane care i-au asigurat funcționalitatea. O administrație dotată bine cu mijloace materiale, financiare și informaționale de mare valoare, dar care nu dispune de resurse umane pregătite la nivelul exigențelor

timpului, nu-și poate îndeplini sarcinile care stau în fața ei. Din aceasta reiese rolul deosebit al resurselor umane în activitatea administrației publice.

Accentuarea rolului resurselor umane nu semnifică o subevaluare a resurselor materiale, financiare și informaționale. Conceperea sistemică a administrației publice implică abordarea resurselor umane în strânsă interdependență cu celelalte tipuri de resurse, pornind de la obiectivele fundamentale la a căror realizare participă împreună, prin conexiunile de esență ce există între ele.

Constituind totalitatea angajaților autorităților administrației publice, care îi asigură funcționalitatea și realizarea sarcinilor ei, resursele umane îndeplinesc următoarele funcții:

– *funcția organizatorică* care se rezumă și constă în acțiunile de organizare a activității autorităților administrației publice prin planificarea acestor activități și întreprinderea de măsuri privind realizarea la timp și calitativă a celor planificate. Aceasta presupune asigurarea consecutivității, continuității și ireversibilității în desfășurarea activității administrative;

– *funcția de conducere* rezidă în faptul că acțiunile resurselor umane influențează direct procesul administrativ prin promovarea sarcinilor care stau în fața administrației și prin contribuția la îndeplinirea lor. Îndeosebi aceasta se referă la acei reprezentanți ai resurselor umane, care exercită acțiuni manageriale, prin care influențează realizarea sarcinilor administrației publice;

– *funcția de executare* derivă din faptul că administrația publică este o acțiune a puterii executive și activitatea angajaților ei ține de punerea în aplicare a deciziilor autorităților politice ale statului. În acest scop funcționarii din administrația publică desfășoară o vastă activitate de executare a prevederilor legilor și a altor acte normative;

– *funcția analitică* constă în efectuarea de către angajații administrației publice a analizei permanente a procesului de administrare în scopul unei mai bune organizări și funcționări a autorităților administrației publice și, respectiv, a îmbunătățirii efectelor activității acestora. Exercițarea acestei funcții presupune necesitatea prezenței aptitudinilor creative la funcționarii publici, a unei abordări obiective și metodologic argumentate a activității administrative;

– *funcția de pregătire a proiectelor de decizii* care se manifestă sub două modalități. Pe de o parte, funcționarii din administrația publică participă la elaborarea proiectelor de decizii politice, în special a proiectelor de legi, ulterior adoptate de legislativ, iar, pe de altă parte, funcționarii din administrația publică

pregătesc proiecte de decizii ale organelor administrației publice pentru punerea în aplicare a prevederilor legale. Prin aceasta funcționarii participă la formarea cadrului normativ de activitate a administrației publice pe care, ulterior, îl pun în aplicare;

– *funcția de control* prin care funcționarii participă la verificarea executării deciziilor adoptate și la îndeplinirea sarcinilor care stau în fața autorităților administrației publice, asigurând continuitatea și consecutivitatea activității administrative. În rezultatul activităților de control se fac modificări și completări în acțiunile planificate, folosind posibilitățile procesului decizional;

– *funcția de asistență informațională a autorităților publice* constă în folosirea posibilităților documentării administrative pentru asigurarea informațională a activității autorităților administrației publice, prin aceasta dându-i acestei activități un caracter argumentat. Personalul din administrația publică urmează să posede o bună pregătire teoretică și deprinderi practice de utilizare în activitatea prestată a tehnologiilor informaționale moderne;

– *funcția tehnică și de asigurare logistică* este exercitată de o parte a angajaților din administrația publică care sunt preocupați de activitățile de întreținere adecvată a edificiilor, utilajului, mijloacelor tehnice și de transport, rețelelor informaționale, precum și de asigurarea tehnico-materială a activității autorităților administrației publice.

Funcțiile enumerate mai sus nu trebuie privite izolat și separat unele de altele. Prin esența lor, ele constituie un proces unic în care sunt antrenați angajații din administrația publică. În virtutea existenței unor specializări, unii angajați exercită o grupă de funcții, alți angajați o altă grupă de funcții. Dar numai luate împreună aceste funcții exercitate de resursele umane pot asigura o activitate bine planificată, coordonată și eficientă a autorităților administrației publice.

#### ***4.6.3. Însemnătatea resurselor materiale în funcționarea administrației publice***

Eficiența activității autorităților administrației publice depinde de mai mulți factori, inclusiv de gradul de asigurare cu mijloace materiale. Mijloacele materiale reprezintă bunurile de care dispune administrația publică și pe care le gestionează. Fără mijloace materiale activitatea administrației este de neconceput. Putem vorbi de resurse materiale în sens îngust și în sens larg.

Prin resurse materiale în sens îngust se subînțeleg acele resurse materiale care aparțin nemijlocit autorităților administrației publice centrale, intermediare ori locale și care le asigură acestora funcționalitatea în exercitarea funcțiilor, atribuțiilor și competențelor deținute.

Prin resurse materiale în sens larg se subînțeleg acele resurse materiale care sunt sub gestiunea autorităților administrației publice centrale ori locale și care alcătuiesc proprietatea publică, fie a statului, fie a unităților administrativ-teritoriale.

În general, administrația publică utilizează un șir de bunuri imobile și mobile numeroase și diversificate. Prin termenul *bun* înțelegem un lucru care este susceptibil de a satisface anumite nevoi ale oamenilor și a cărui valoare poate fi exprimată în bani.<sup>141</sup>

Prin *bunuri imobile* înțelegem bunurile care au o situație fixă și stabilă, cum ar fi: clădirile administrative, blocurile locative, edificiile social-culturale, căile de comunicație, piețele și parcurile publice, terenurile cu destinație forestieră, autostrăzile și altele. Bunurile imobile, după proveniența lor, sunt de două tipuri: bunuri imobile naturale, cum ar fi terenurile forestiere, spațiile acvatice, și bunuri imobile artificiale, ca autostrăzile, clădirile, mijloacele de transport și altele.

Prin *bunuri mobile* înțelegem acele bunuri care pot fi deplasate prin forța proprie sau cu concursul unei energii străine. La aceste bunuri se referă documentele de arhivă, cărțile, tablourile, utilajele, tehnica electronică, automobilele, combustibilul, mobilierul și altele.

Totalitatea acestor bunuri imobile și mobile constituie resursele materiale ale administrației publice. Progresul științific și tehnic a determinat introducerea, în administrație, a unor echipamente moderne capabile să preia un însemnat volum de activitate materială, calcule care erau îndeplinite, anterior, în mod manual de către funcționari. O asemenea evoluție determină, continuu, modificarea și perfecționarea metodelor și formelor de administrare și o mai mare eficiență a activității administrative.

Noțiunea de resurse materiale este strâns legată de noțiunea de proprietate. Privite prin prisma proprietății, resursele materiale ale administrației iau forma de apartenență la proprietatea publică, care poate aparține statului ori unităților administrativ-teritoriale. Aceasta înseamnă că autoritățile administrației publice centrale gestionează proprietatea publică care aparține statului, iar autoritățile

---

<sup>141</sup> Emil Poenaru, *Introducere în dreptul civil*, București: Europa Nova, 1996, p. 51.

administrației publice locale și intermediare de toate nivelurile gestionează proprietatea publică care aparține unităților administrativ-teritoriale respective. Din acest punct de vedere, trebuie să înțelegem că proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale este o parte componentă a proprietății publice și nu se confundă cu proprietatea de stat.

În această calitate, resursele materiale, ca proprietate publică, formează *domeniul public*, fie al statului, fie al unității administrativ-teritoriale. Bunurile domeniului public alături de bunurile domeniului privat constituie *patrimoniul* statului ori al unității administrativ-teritoriale.

Știința administrației promovează ideea utilizării conforme a resurselor materiale proprii și aflate în gestiunea autorităților administrației publice, fapt care presupune:

- folosirea rațională și eficientă a clădirilor administrative prin crearea condițiilor optime de lucru pentru angajați. Este necesar ca încăperile să fie luminoase, încălzite, protejate împotriva zgomotelor, imobilul având toate instalațiile indispensabile igienei și salubrității;

- elaborarea și folosirea în activitatea practică a unor norme privind utilizarea diferitor resurse materiale, cum ar fi mobilierul, mașinile, utilajele, consumabilele. Normele reprezintă niște reguli tehnice cu ajutorul cărora se urmărește unificarea și simplificarea, în materia resurselor materiale, cu scopul obținerii unui mai mare randament în activitatea instituțiilor administrative;

- administrarea corectă a resurselor materiale ca mijloc de eficientizare a activității administrative. Administrația urmează să se adapteze la posibilitățile materiale ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale. Aceasta înseamnă că, fără a pretinde la resurse materiale pe care nu le poate obține, autoritățile administrației publice urmează să se adapteze la posibilitățile de care dispun pentru soluționarea sarcinilor și competențelor cu care sunt abilitate.

*Prin urmare*, resursele materiale ale administrației publice reprezintă un sistem complex de valori imobiliare și mobiliare, care interacționează cu forma de proprietate, cu statutul și nivelul autorităților administrației publice care dispun de aceste resurse materiale și pe care le gestionează.



#### ***4.6.4. Resursele financiare ale administrației publice***

Alături de resursele materiale, pentru funcționarea eficientă a administrației publice mai sunt necesare și resurse financiare. Ele reprezintă mijloacele bănești ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale necesare pentru satisfacerea necesităților membrilor comunităților umane.

Resursele financiare ale administrației publice sunt prevăzute în bugetele anuale. În condițiile organizării descentralizate a administrației publice și funcționării reale a autonomiei locale resursele financiare se regăsesc în mai multe tipuri de bugete, și anume:

a) *Bugetul de stat* care reprezintă actul juridic și politic prin care autoritatea legislativă, în numele cetățenilor contribuabili, prevede sumele și autorizează autoritățile administrației publice să utilizeze resursele financiare pe care i le acordă în scopul îndeplinirii sarcinilor sale. El prevede sumele alocate pentru autoritățile administrației de stat, transferurile pentru autoritățile administrației publice locale, pe anul respectiv, în conformitate cu politica bugetar-fiscală prevăzută în actele normative respective;

b) *Bugetul unităților administrativ-teritoriale* este actul normativ prin care autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale de toate nivelurile stabilesc mărimea alocațiilor financiare pentru anul respectiv, pentru diferite domenii de activitate, cum ar fi: întreținerea aparatului administrativ, învățământul, cultura, asistența socială, deservirea comunală, dezvoltarea durabilă a localităților urbane și rurale și alte domenii de menire publică.

În condițiile Republicii Moldova acestea sunt bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), ca unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, și bugetele raionale, bugetul municipiului Chișinău, al municipiului Bălți și bugetul UTA Găgăuzia, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Conform prevederilor legale, bugetele unităților administrativ-teritoriale reprezintă elemente independente, elaborate, aprobate și executate în condițiile autonomiei financiare. Ministerul Finanțelor își asumă doar responsabilitatea pentru a promova metodologia elaborării bugetului, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul viitor și unele reguli specifice de determinare a relațiilor interbugetare.

Aceste două tipuri de bugete, și anume: bugetul de stat și bugetul unităților administrativ-teritoriale, formează împreună *Bugetul consolidat al țării*.

c) *Bugetul asigurărilor sociale* este aprobat anual de Parlament și stabilește sumele alocate pentru asigurarea socială a populației prin fondul de pensii și altor alocații sociale ce se formează din impozitele contribuabililor la acest fond. Autoritățile abilitate ale administrației publice gestionează aceste resurse financiare în condițiile prevăzute de legislație și alte acte normative.

d) *Bugetul fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală* este aprobat anual de Parlament și stabilește sumele alocate pentru asistența medicală obligatorie în formă de contribuții procentuale la salariu și alte recompense financiare ale contribuabililor.

e) *Fondurile extrabugetare* reprezintă acele resurse financiare ale administrației care se formează din donații, granturi, depuneri benevole ale persoanelor juridice și fizice, venituri provenite din desfășurarea diferitor activități de binefacere. Aceste fonduri se formează atât de către autoritățile administrației publice centrale, cât și de către autoritățile administrației publice locale în scopul susținerii unor programe de interes național ori local, cu respectarea prevederilor legale. La nivel central fondul extrabugetar este un fond în care se colectează veniturile pentru Guvern și din care se efectuează cheltuieli din partea acestuia; la nivel local fondurile respective sunt administrate de autoritățile administrației publice locale.

Totalitatea acestor resurse financiare enumerate mai sus formează în ansamblul lor *Bugetul public național*, ceea ce constituie toate resursele financiare prevăzute pe perioada unui an și aflate în gestiunea autorităților administrației publice. De gestionarea corectă a resurselor financiare depinde eficiența activității administrației publice și bunăstarea membrilor comunității.

Activitățile privind acumularea, distribuirea și administrarea resurselor bugetare poartă denumirea de *proces bugetar*, care prevede următoarele etape: elaborarea proiectului de buget; aprobarea bugetului de către organele abilitate; executarea bugetului prin complexul de măsuri desfășurate de organele administrației publice; încheierea și aprobarea exercițiului bugetar în ordinea stabilită; controlul bugetar ca acțiune de verificare a utilizării resurselor financiare.

Legalitatea gestiunii administrative a resurselor financiare în organele administrației publice este organizată prin separarea atribuțiilor în materia de resurse financiare dintre conducătorul instituției administrative, care este ordonatorul principal de credite și dispune efectuarea plăților, și serviciul contabilității, care are în funcțiile sale gestiunea operațiunilor privind utilizarea resurselor financiare și poartă răspundere de corectitudinea operațiunilor procedurale privind cheltuielile resurselor financiare.

Utilizarea rațională și eficientă a resurselor financiare și a resurselor materiale este o sarcină majoră a autorităților administrației publice. Optimizarea cheltuielilor publice se face și pe calea stabilirii unor relații interbugetare normale între bugetul de stat și bugetul unităților administrativ-teritoriale, de toate nivelurile, prin stabilirea unui sistem de transferuri.

#### ***4.6.5. Rolul și funcțiile resurselor informaționale ale administrației publice***

Activitatea administrației publice se bazează, de rând cu resursele umane, materiale, financiare, și pe resurse informaționale, care într-o abordare tradițională mai poartă denumirea de documentare administrativă. Soluționarea orișicărei probleme practice în administrația publică, îndeosebi în procesul decizional, nu poate fi efectuată fără anumite studii prealabile.

Astfel de studii sunt posibile dacă există un material documentar suficient, adică anumite resurse informaționale care să asigure cercetarea evolutivă a activității administrative. În acest sens, resursele informaționale ale administrației, ori documentarea ei, se consideră, în opinia lui Mihai Oroveanu, memoria administrației.<sup>142</sup>

Documentarea administrativă servește ca temei pentru clarificarea anumitor probleme cu care se confruntă administrația publică și drept argument pentru alegerea unui mod concret de soluționare a acestor probleme în condiții noi.

Sub noțiunea de document sau informație, în înțelesul examinat de noi, se subînțelege orice obiect ce cuprinde elemente de cunoaștere, care poate fi conservat, adică pus la păstrare, transmis, consultat, și care servește drept izvor de inițiere a unei analize, care, la rândul ei, semnifică o nouă treaptă de cunoaștere. Majoritatea documentelor conțin mai multe elemente de cunoaștere, fiecare putând fi studiat din diferite puncte de vedere. Uneori, ele reprezintă modele sau precedente bune de urmat în cazuri similare cu care se confruntă administrația.

Resursele informaționale pot fi *primare* ori *secundare*. De regulă, ele se clasifică după conținut, după formă, după dată, mai ales pentru actele normative, după alfabet, după limba în care ele sunt expuse. Astfel, după conținut ele se codifică conform unor nomenclatoare, care specifică domeniul de care ține documentul (informația) respectiv(ă), fie administrația publică centrală ori locală, activitatea resurselor umane din administrația publică, procesul decizional, relațiile cu publicul, transparența

---

<sup>142</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București: Cerma, 1996, p. 353.

activității administrative, exercitarea controlului în administrația publică și altele.

Ca izvoare informaționale și documentare pot servi actele normative, culegerile statistice, planurile de activitate ale autorităților administrației publice, diferite strategii și concepții de dezvoltare a anumitor domenii social-economice, rapoarte de activitate pentru anumite perioade de timp, lucrări științifice și analitice de specialitate, reviste tematice, precum și materialele din mijloacele mass mediei scrise, audiovizuale și electronice.

Pentru ca aceste izvoare documentare și informaționale să poată fi folosite eficient, ele trebuie acumulate și sistematizate în orice instituție administrativă. Profesorul român Mihai Oroveanu specifică următoarele etape ale documentării administrative:<sup>143</sup>

a) *identificarea și colectarea* documentelor și informației, care impune cunoașterea și valorificarea tuturor resurselor existente privind problemele ce interesează activitatea instituțiilor administrative;

b) *conservarea* documentelor, care constă în procedee și mijloace materiale care asigură păstrarea documentelor, prin utilizarea regulilor de clasificare ce facilitează utilizarea lor;

c) *difuzarea* documentelor administrative și a informațiilor ca o activitate de o importanță deosebită, care asigură operativitate în desfășurarea procesului administrativ;

d) *utilizarea* documentelor și a informației care constituie mijlocul și scopul final al documentării activității administrative și care influențează eficiența ocupațiilor practice ale funcționarilor publici și ale organelor administrației publice, în general.

Respectarea acestor etape în documentarea administrativă presupune existența în aparatele autorităților administrației publice a unor funcționari specializați în documentarea administrativă și cultivarea prin instruire și îndeletniciri practice a calităților de a poseda deprinderi în acest domeniu la toți funcționarii publici utilizatori și beneficiari de informație.

În ultimele decenii se observă implementarea tot mai activă în documentarea administrativă a realizărilor tehnico-științifice moderne. Aceasta se datorează progresului obținut în acest domeniu, îndeosebi în legătură cu dezvoltarea sistemelor electronice de utilizare a informației.

În lumea modernă informația este o sursă la fel de importantă în activitatea organelor administrației publice ca și resursele umane, financiare și materiale. *Crearea unui sistem informațional modern* constituie o pârgă de modernizare a administrației publice. Acest sistem prevede o utilare tehnică modernă cu rețele informaționale

<sup>143</sup> Mihai Oroveanu, *Op. cit.*, p. 362.

și baze de date pe diferite domenii de activitate. Cu cât mai amănunțită și mai veridică este informația, cu atât mai operative și mai depline, după conținut, vor fi deciziile adoptate de autoritățile administrației publice.

Informația trebuie să fie operativă, veridică, deplină și să reflecte situația reală la moment. Ea trebuie să circule atât de la organele ierarhic superioare către organele ierarhic inferioare, cât și invers, precum și între organele administrației publice de același nivel. Foarte importantă este asigurarea accesului liber la informație a cetățenilor, care pot și au dreptul legitim să participe, să colaboreze, în modul stabilit de lege, la elaborarea deciziilor organelor administrației publice.

În acest sens, în ultimii ani s-au produs schimbări esențiale și în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor rețele informaționale computerizate și la folosirea unor tehnologii informaționale moderne în domeniul documentării administrative.

*Prin urmare*, activitatea administrației publice se desfășoară în condițiile unui ansamblu de resurse informaționale care se află într-o permanentă modernizare și de care depinde asigurarea unei activități eficiente a administrației publice.

## V. REFORMAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE STATULUI INDEPENDENT

### 5.1. Fundamentarea conceptuală a reformei administrației publice

#### 5.1.1. Premisele reformei administrației publice

În condițiile sistemului administrativ de comandă caracteristic pentru modelul sovietic de organizare și funcționare a conducerii statale se formase un mecanism administrativ care, în condițiile drepturilor abstract declarate de fapt, ignora interesele economice, sociale, naționale, identitare ale populației, conducând în cele din urmă la înstrăinarea populației de la proprietate și de la exercitarea puterii. La aceasta se cere de adăugat că sistemul administrativ de comandă bazat pe unipartitism era și supraideologizat și nu exprima nici pe departe interesele întregii populații, care, după natura ei, este pluralistă și posedă dreptul obiectiv de a-și exprima în mod liber opțiunile.

Experiența internațională a organizării statale a demonstrat eficacitatea sistemelor democratice de administrație. În acest sens, s-a elaborat un mare arsenal teoretic și s-a acumulat o bogată experiență practică privind diferite aspecte ale administrației publice, inclusiv în problemele privind reformarea ei.<sup>144</sup> De regulă, reformele în administrația publică nu au un scop în sine, dar urmăresc sarcina de adaptare a administrației publice la noile cerințe sociale, cărora trebuie să le facă față.

În procesul de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste de la sfârșitul anilor 80 ai secolului al XX-lea, însăși evoluția vieții sociale, punând la îndoială sistemul vechi de administrație, bazat pe centralizare și pe dictat, a înaintat în prim-plan nu doar transformările economice, politice, sociale,

---

<sup>144</sup> Jerald E. Caiden, *Administrative Reform. Comes of Age*, New York, 1991; *The Reform of Hungarian Public Administration*, Collection of studies published by The Hungarian Institute of Public Administration, Budapest, 1994; *Public Administration in Transition*, Proceedings from the Third Annual Conference held in Bled, Slovenia, march 23-25, 1995.

dar și problema reformării sistemului existent de administrație, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice din societate.

Un sistem de administrație necesită perfecționare continuă, dat fiind faptul că viața înaintează permanent față de administrația publică noi exigențe, care sunt generate de apariția firească a problemelor condiționate, la rândul lor, de evoluția neconținută a vieții sociale și a progresului societății. Cu atât mai mult, acest lucru a devenit inevitabil în condițiile transformărilor radicale din sistemul politic al societății, care s-au produs la începutul anilor 90 ai secolului trecut și care, în totalitatea lor, au constituit premisele reformării sistemului de administrație publică.

Se evidențiază, în primul rând, *premisele politice*, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, fiind promovate în calitate de obiective ale dezvoltării sociale: edificarea statului de drept; democratizarea sistemului electoral; instituționalizarea funcției prezidențiale; introducerea practicii parlamentarismului; instituirea autorității de jurisdicție constituțională și altele.

În procesul evoluției transformărilor democratice din societate, la 5 iunie 1990, prin modificarea Constituției RSS Moldovenești, sintagma RSS Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea RSS Moldova, iar la 23 mai 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova.<sup>145</sup> În corespundere cu aceste modificări au fost schimbate și denumirile altor autorități publice.

Aceste transformări însemnau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990,<sup>146</sup> Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990,<sup>147</sup> care au legiferat opțiunile poporului pentru aceste valori, menite să devină conținutul principal al activității de edificare a noului sistem politic al societății.

#### *Conținutul și componentele inovatoare ale Declarației de Suveranitate*

În aspect teoretic, originea și evoluția conceptului de suveranitate sunt strâns legate de originea și istoria statului ca formațiune politică. Sunt cunoscute o diversitate de abordări doctrinare privind conceptul și conținutul suveranității.<sup>148</sup>

<sup>145</sup> În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr. 7-10.

<sup>146</sup> În: *Vestile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8, p. 498-499.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 297-298.

<sup>148</sup> Alexandru Arseni, Suveranitatea națională de la elaborarea teoretică la realizarea practică. În: *Revista Națională de Drept*, 2012, nr. 12; Victor Pușcaș, Conceptul și conținutul suveranității. În: *Revista metodică-științifică trimestrială „Administrarea Publică”*, 2006, nr. 3.



Din perspectivă democratică, suveranitatea reprezintă dreptul autorităților puterii de stat de a adopta orice decizie politică, juridică, economică, militară și de altă natură în domeniul treburilor interne și externe, fără nicio imixtiune din partea altei puteri. Prin urmare, suveranitatea unui stat îmbină două elemente inseparabile: supremația puterii în interiorul statului și independența acesteia în raport cu alte puteri. Din aceasta putem deduce că suveranitatea, în calitate de autoritate supremă cu care statul este înzestrat de către popor prin mecanisme și proceduri electorale democratice, implică competența exclusivă a acestuia asupra teritoriului național și independența sa față de orice altă putere pe plan extern.

Adoptarea Declarației de Suveranitate la 23 iunie 1990, în condițiile existenței încă a Uniunii Sovietice, s-a produs în contextul prezenței unor contradicții profunde în sistemul politic și administrativ sovietic, care căuta mijloace de supraviețuire, inclusiv prin intențiile de semnare a unui nou Tratat unional, dar care nu se bucura de susținere populară în majoritatea fostelor republici unionale, fapt care a și condus la eșuarea semnării acestuia.

În această ordine de idei, Declarația de Suveranitate reprezintă o verigă importantă dintr-un ansamblu de circumstanțe care au condus la schimbarea statutului RSS Moldova, în calitate de republică unională, care încă rămânea la acel moment, prin inițierea procesului de instituționalizare a unui sistem nou, democratic de guvernare și administrație publică, proces care își va avea continuitate logică și în prevederile altor documente importante adoptate ulterior.

În Declarație se menționează că Suveranitatea RSS Moldova este condiția firească și necesară a existenței statalității Moldovei. Se indică că izvorul și purtătorul suveranității este poporul. Suveranitatea este exercitată în interesul întregului popor de către organul reprezentativ suprem al puterii de stat a republicii. Este important a menționa că Declarația de Suveranitate conține și stipulări care garantează exercitarea suveranității în interesul întregului popor. În acest scop se stabilește că nicio parte a poporului, niciun grup de cetățeni, niciun partid politic sau o organizație obștească, nicio altă formațiune, nicio persoană particulară nu poate să-și asume dreptul de a exercita suveranitatea.

Aceste prevederi consemnau atribuirea poporului RSS Moldova, ca deținător al suveranității, a unor prerogative mai depline de exercitare a puterii de stat pe teritoriul republicii în rezolvarea tuturor problemelor vieții de stat și obștești. În calitate de mecanism de realizare a acestor prerogative, Declarația de Suveranitate prevedea stabilirea supremației Constituției și a legilor RSS Moldova pe întreg teritoriul ei. Legile și

alte acte normative unionale urmau să acționeze în Moldova numai după ratificarea lor de către Sovietul Suprem, iar cele în vigoare ce contraveneau suveranității Moldovei să fie suspendate. Aceste prevederi au generat nemulțumiri și dezacorduri la autoritățile unionale, care au avut drept consecință înrăutățirea relațiilor cu autoritățile unionale centrale și diminuarea încrederii reciproce.

O idee centrală și fundamentală care se conține în Declarația de Suveranitate este prevederea că RSS Moldova este un stat unitar și indivizibil. Frontierele RSS Moldova pot fi schimbate numai pe baza acordurilor reciproce dintre RSS Moldova și alte state suverane în corespundere cu voința poporului, adevărul istoric și luându-se în considerare normele dreptului internațional general recunoscute. Caracterul unitar și indivizibil al statului sunt statuate ca niște valori supreme care își găsesc exprimare în integritatea teritoriului statului.

Pentru un document de așa anvergură, cum este Declarația de Suveranitate, important era să se pronunțe și asupra problemei cetățeniei. În acest sens, s-a stabilit ca în RSS Moldova se instituie cetățenia republicană. Tuturor cetățenilor republicii, cetățenilor străini și persoanelor fără cetățenie care locuiau pe teritoriul RSS Moldova li se garantau drepturile și libertățile prevăzute de Constituție și de alte acte legislative ale RSS Moldova, de principiile și normele dreptului internațional unanim recunoscute și ei se supun legilor republicii.

Prin aceste prevederi, conținutul suveranității a fost fortificat și, alături de celelalte componente, semnifica o schimbare radicală în conceperea noilor realități politice în desfășurare. Aceasta însemna diminuarea reală a influenței autorităților unionale asupra desfășurării vieții social-politice din republică. Despre lărgirea drepturilor politice ne vorbesc și prevederile conform cărora RSS Moldova garanta tuturor cetățenilor, partidelor politice, organizațiilor obștești, mișcărilor de masă și organizațiilor religioase, ce activau în conformitate cu prevederile Constituției, posibilități juridice egale de a participa la exercitarea funcțiilor de stat și obștești. Aceasta era în consens cu noile realități în care tot mai activ se manifestau pluralismul politic, activismul civic, diversitatea de opinii, practica participativă în viața social-politică.

O prevedere foarte importantă a Declarației de Suveranitate este și recunoașterea principiului separației puterilor în stat. Separarea puterii legislative, executive și a celei judecătorești constituie principiul de bază al funcționării RSS Moldova ca stat democratic și de drept, se menționează în Declarația de Suveranitate. Caracterul inovativ al acestei prevederi reiese, în primul rând, din

faptul că sistemul sovietic de construcție statală, guvernare și administrație publică nu recunoștea principiul separației puterilor în stat. Preluarea acestui principiu și incorporarea lui în textul Declarației de Suveranitate reprezintă un act de reconceptualizare profundă în organizarea și funcționarea puterii statale, precum și recunoașterea avantajelor modelului democratic de exercitare a guvernării și administrației publice.

O parte componentă a Declarației de Suveranitate o constituie și prevederile cu privire la relațiile de proprietate și bazele economice ale statului, care în totalitatea lor reprezintă premisele economice ale tranziției administrative. Astfel, Declarația prevede că pământul, subsolul, apele, pădurile și alte resurse naturale aflate pe teritoriul RSS Moldova, precum și întregul potențial economic, financiar, tehnico-științific, valorile patrimoniului național constituie proprietatea exclusivă necondiționată a RSS Moldova și sunt utilizate în scopul satisfacerii necesităților materiale și spirituale ale poporului republicii. Punerea în aplicare a acestor prevederi a inițiat un set de reforme în domeniile vizate care au derulat cu mai multe dificultăți și obstacole în relațiile cu autoritățile unionale, care nu împărțăseau mai multe dintre aceste poziții, dar în special apartenența necondiționată a proprietății de pe teritoriul său – RSS Moldova.

Nu mai puține polemici și dificultăți au fost și pe marginea prevederilor Declarației de Suveranitate, care specificau că întreprinderile, organizațiile, instituțiile și alte obiective ce aparțin comunității statelor suverane, statelor străine și cetățenilor lor, organizațiilor internaționale pot fi amplasate pe teritoriul RSS Moldova și pot utiliza resursele naturale numai cu consimțământul organelor respective ale puterii de stat a RSS Moldova și în modul stabilit de legislația republicii. În situația când pe teritoriul RSS Moldova se aflau mai multe întreprinderi unionale, dar și diferite structuri și organizații internaționale, inclusiv cu caracter militar, s-au cerut eforturi considerabile pentru soluționarea acestor probleme.

În condițiile declarării suveranității, o problemă care apare pe ordinea de zi este și cea cu referire la relațiile externe. În acest sens, Declarația de Suveranitate stipulează că RSS Moldova recunoaște drepturile suverane ale tuturor statelor. Ca stat suveran RSS Moldova are dreptul să intre în uniuni de state, delegându-le benevol unele împuterniciri, să retragă aceste împuterniciri sau să iasă din aceste uniuni în modul stabilit de tratatul respectiv.

Ca o continuare a acestor idei, Declarația de Suveranitate ia atitudine și față de organizațiile internaționale, specificând că RSS Moldova respectă Statutul

Organizației Națiunilor Unite și își exprimă adevărată fațadă de principiile și normele dreptului internațional unanim recunoscute și voința de a conviețui în pace și bună înțelegere cu toate țările și popoarele, de a nu admite confruntări în relațiile internaționale, interstatale și interetnice, apărând, totodată, interesele poporului RSS Moldova. Aceste prevederi cu referire la relațiile internaționale sunt completate cu încă o prevedere, și anume: că RSS Moldova, ca subiect egal al relațiilor și contractelor internaționale, se declară zonă demilitarizată, contribuie activ la întărirea păcii și securității mondiale, participă direct la procesul de colaborare și securitate, în structurile europene.

Prin urmare, Declarația de Suveranitate, prin conținutul și spiritul inovativ al prevederilor sale privind principiile construcției statale, organizarea și funcționarea autorităților publice, garantarea drepturilor cetățenești, statuarea patrimoniului și sistemului de proprietate, organizarea relațiilor cu alte state, atitudinea față de organizațiile internaționale și altele, constituie o premisă importantă pentru edificarea unui nou sistem de guvernare și administrație publică.

*Influența valențelor reformatoare ale Declarației de Suveranitate asupra evoluției sistemului politic și administrativ din Republica Moldova*

Valențele reformatoare conținute în Declarația de Suveranitate și-au găsit continuare și dezvoltare în mai multe documente adoptate în perioada ulterioară. Procesele democratice transformatoare din societate se desfășurau destul de intensiv și generau necesitatea de noi reglementări, menite să asigure continuitatea și ireversibilitatea proceselor în derulare.

Unul dintre aceste documente a fost *Decretul cu privire la puterea de stat* adoptat de Sovietul Suprem la 27 iulie 1990.<sup>149</sup> Prin acest Decret se reconfirma adevărată la principiul pluralismului politic prin excluderea conducerii de partid și a conducerii politice de altă natură din organele administrației publice, alte organizații și instituții statale, precum și din colectivele de muncă. Astfel, acest document interzice conducerea de partid și politică de altă natură în organele de stat și de ocrotire a normelor de drept, în organele securității statului, în formațiunile militare, la întreprinderi, instituții și organizații, precum și apartenența judecătorilor și altor lucrători ai organelor de stat pentru ocrotirea normelor de drept la partidele politice sau mișcări social-politice.

<sup>149</sup> Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.

Decretul cu privire la puterea de stat nu admite cumularea funcțiilor de conducere din cadrul organelor puterii de stat și a administrației de stat cu orice alte funcții din cadrul organizațiilor de stat și cooperatiste, partidelor politice și organizațiilor și mișcărilor social-politice.

Decretul stabilea că organul suprem al puterii legislative este Parlamentul. Organele executive, fiind responsabile în fața organelor de stat, sunt subordonate acestora și execută actele lor legislative. Se stipula, de asemenea, că cetățenii sunt egali în fața legii și justiției și că amestecul în înfăptuirea justiției este inadmisibil, puterea judiciară este subordonată numai legii.

Realizarea prevederilor Declarației de Suveranitate și ale Decretului cu privire la puterea de stat a lansat procesul de demontare a sistemului administrativ de comandă, semnificând schimbarea esenței puterii de stat care, având aceeași sursă de investire – poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare. Cu toate că sistemul de guvernare și administrația publică rămăneau încă, atât organizatoric, cât și funcțional, afectate de moștenirea trecutului, în același timp, se deschidea calea spre unele schimbări exprimate în viziuni prospective despre o guvernare modernă.

În noile condiții create, la 3 septembrie 1990 se instituie funcția prezidențială, având ca scop consolidarea ordinii constituționale, suveranității, a drepturilor și securității cetățenilor, îmbunătățirea interacțiunii organelor puterii de stat. Instituționalizarea funcției prezidențiale a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii de stat, de intensificare a rolului puterii executive și de îmbunătățire a interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat.<sup>150</sup> Instituirea funcției prezidențiale a dat un nou conținut puterii executive, care din acest moment devine bicefală și se realizează prin Guvern și Șeful Statului. Astfel, s-a deschis o cale reală de sporire a eficienței puterii de stat și de consolidare a puterii executive.

O importanță deosebită în procesul de instituționalizare a unui sistem nou, democratic de guvernare și administrație publică o are adoptarea la 27 august 1991 a *Declarației de Independență*, document istoric care însumează, de fapt, valențele reformatoare obținute la etapele anterioare, stabilind că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără niciun amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric, etnic al devenirii

<sup>150</sup> Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al RSS Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 3 septembrie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 9.

sale naționale.<sup>151</sup> Autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova și toate celelalte organe ale administrației publice au ieșit definitiv din subordinea autorităților unionale, ceea ce le-a dat posibilitate să se manifeste ca autorități cu putere deplină în condițiile unui stat democratic și independent.

Evoluția de mai departe a reformei politice și, respectiv, a schimbărilor din administrația publică a condus (deși cu o anumită întârziere, în viziunea noastră) la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Pe această temelie juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor noi, specifice unui sistem modern de guvernare și administrație publică.

De rând cu premisele politice, examinate mai sus, vom menționa că procesele reformatoare din administrația publică au fost facilitate și de *premisele economice*. Legiferarea proprietății private și lansarea economiei de piață au înaintat pe ordinea de zi și necesitatea reformării administrației publice, menite să se adapteze la noile condiții economice și, mai mult ca atât, să dirijeze aceste procese. În condițiile înlăturării monopolului statului în relațiile de proprietate s-a soluționat treptat problema transmiterii în proprietatea unităților administrativ-teritoriale a unei părți a proprietății publice, adică s-a produs dezetatzarea unei părți a proprietății publice.

Instituirea și activitatea noilor structuri ale economiei de piață necesitau schimbarea radicală a metodelor de dirijare în această sferă. Raporturile dintre autoritățile administrației publice și agenții economici urmau să se bazeze pe pârghii noi, preponderent economice și fiscale. Aceasta presupunea schimbarea multor mecanisme din activitatea autorităților administrației publice.

Astfel, evoluția relațiilor economice de piață bazate pe proprietatea privată, procesul de dezetatzare a proprietății de stat, transmiterea unei părți a proprietății publice unităților administrativ-teritoriale, necesitatea modificărilor în asigurarea financiară a autonomiei locale au predeterminat oportunitatea reformării administrației publice și adaptării la noile condiții.

Schimbările din relațiile economice au produs un impact important asupra sferei sociale. Trecerea la economia de piață a generat o contradicție vădită dintre cerințele mereu crescânde pentru protecția socială a unui număr tot mai

<sup>151</sup> Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. În: *Moldova Suverană*, 28 august 1991.

mare de populație și posibilitățile economice și financiare reduse de a satisface aceste cerințe. Pornind de la aceasta, vom menționa că problemele sociale, care își găseau expresie în necesitatea elaborării unui sistem eficient de protecție socială a populației, în dezvoltarea serviciilor sociale de o importanță strategică, cum ar fi învățământul, ocrotirea sănătății, reprezentau *premisele sociale* pentru reformarea administrației publice.

Totodată, se cereau a fi depășite și unele bariere psihologice și de mentalitate. Conținutul perioadei de tranziție în sfera administrației publice însemna nu doar crearea la nivel central și local a noilor structuri ale puterii, dar și organizarea funcționării lor. O problemă nu mai puțin importantă era depășirea contradicțiilor dintre sarcina de edificare a administrației moderne și moștenirea nedemocratică ce a existat și mai continuă să existe în funcționarea administrației publice. Depășirea acestei stări de lucruri presupunea (și presupune și în prezent) schimbarea mentalității atât a oamenilor de rând, cât și a funcționarilor din administrația publică.

Premisele politice, economice, sociale menționate constituie grupul de premise interne, apărute în urma transformărilor produse în societate ca rezultat al proceselor de democratizare a societății și al alinierii țării noastre la valorile general-umane bazate pe pluralism și diversitate.

De rând cu premisele interne, reformarea administrației publice era impulsionată și de *premise externe*. Afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova în anii 90 ai secolului al XX-lea pe arena internațională, situația ei geopolitică aparte au condiționat și continuă să condiționeze atenția sporită față de țara noastră din partea comunității europene și internaționale, inclusiv în domeniul ajustării administrației publice la standardele europene. Aceasta viza îndeosebi raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, sferă în care s-au produs și mai continuă să se producă cele mai mari schimbări; or, experiența mondială și europeană confirmă o tendință evidentă spre descentralizare și autonomie locală.

Astfel, elaborarea și implementarea unui model democratic, modern de administrație publică în condițiile statului independent Republica Moldova a fost condiționată nu doar de refuzul conceperii administrației ca un instrument exclusiv de presiune, dar și de unii factori și fenomene obiective ce țin de noile realități politice, economice, sociale cu implicații interne și externe, ca rezultat al evoluției democratice a societății, tranziției spre economia de piață, procese care schimbă radical rolul administrației publice în sistemul social.



### 5.1.2. *Principiile de organizare și funcționare a administrației publice*

Administrația publică este organizată și funcționează în baza anumitor principii. Prin noțiunea de principiu se subînțelege o teză inițială, o idee călăuzitoare, conducătoare, o regulă fundamentală de organizare și activitate. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice constituie, în acest sens, acele teze inițiale, călăuzitoare, conducătoare și reguli fundamentale care îi asigură eficiența. Principiile actuale ale administrației publice au la bază câteva suporturi.

În primul rând, principiile de organizare și funcționare a administrației publice decurg din spiritul *valorilor generale ale democrației*. Valorile-principii universale ca libertatea, egalitatea, suveranitatea poporului au fost acumulate și formate pe parcursul secolelor, odată cu evoluția istorică a popoarelor. Multe concepții contemporane tâlmăcesc aceste valori mai pe larg, adăugând la ele așa valori ca drepturile omului, supremația legii, echitatea socială, pluralismul. Alcătuind în totalitatea lor o viziune modernă a dezvoltării societății, valorile general-umane servesc drept suport esențial al principiilor de organizare și funcționare a administrației publice.

Un alt suport important al principiilor actuale ale administrației publice este *tradiția istorică națională a administrației*.<sup>152</sup> Evoluția formelor istorice de administrare în Moldova ne mărturisește că, deși destul de convențional pentru etapa inițială a statului moldovenesc, totuși putem defini două domenii ale sistemului de administrare ce se constituia pe parcurs: administrația centrală a statului și sistemul de administrație locală. Satele ca cele mai vechi unități teritoriale erau administrate de persoane alese de săteni (juzi). Administrarea orașelor (târgurilor) se efectua de consilii alese anual. Caracterul eligibil al acestor organe ne vorbește despre tradițiile democratice autohtone, având, desigur, specificul perioadelor istorice respective. Structurile administrației publice locale și centrale din Moldova istorică foloseau în activitatea lor și alte elemente care prin natura lor aveau caracter democratic. Esența problemei abordate rezidă în faptul că cele mai progresiste modele de administrare din lume au la bază, de rând cu alți factori, și tradiția istorică. În această ordine de idei, un suport al principiilor actuale de organizare și funcționare a administrației publice îl constituie tradiția istorică națională.

<sup>152</sup> Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, *Op. cit.*, Chișinău, 1999; Aurel Simboteanu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 2009.

Încă un suport al acestor principii îl constituie *experiența altor state*, acumulată în sfera de organizare și funcționare a administrației publice. Dacă e să vorbim despre raporturile dintre diferitele niveluri ale administrației publice, atunci această experiență își găsește expresie în Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, adoptată de Consiliul Europei în 1985.<sup>153</sup> Acest document dezvăluie esența autonomiei locale, prevede atribuirea drepturilor administrării comunităților locale, organelor reprezentative ale acestora, recunoașterea colectivităților locale ca subiecte ale administrării, acordarea competențelor exclusive organelor administrației locale, posedarea mijloacelor financiare de către aceste organe pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin. Principiile administrației publice locale din țara noastră decurg din conținutul Cartei Europene și aceasta înseamnă că ele reflectă nivelul modern al democrației în sfera administrației publice.

Administrația publică trebuie să servească relațiile sociale pornind de la dinamica lor concretă. În acest sens, menționăm că fiecare popor trebuie să-și făurească o administrație publică proprie, iar limitele și caracterul acestei administrații vor depinde de regimul politic al statului respectiv, de relațiile economice dominante și, desigur, după cum a fost menționat mai sus, de istoria și tradițiile poporului, care își găsesc reflectare în principiile administrației.

Formularea principiilor administrației publice contribuie la determinarea, la modul general, a direcțiilor concrete ale politicii de stat în domeniul respectiv. Aceasta prezintă utilitate teoretică și practică, deoarece formularea și aplicarea principiilor asigură dezvoltarea științei administrației, precum și o judicioasă organizare și funcționare a administrației publice.

Întrucât administrarea nu este un scop în sine, formularea principiilor administrației publice și implementarea lor adecvată în fiecare situație stă la baza rezolvării sarcinilor ei concrete și trebuie să faciliteze realizarea obiectivului fundamental al satisfacerii interesului general. Pe de altă parte, activitatea administrației publice, fiind după natura sa o activitate complexă, presupune și existența unor trăsături specifice ale diferitor domenii de activitate. Pornind de la aceasta, formularea principiilor administrației publice trebuie să faciliteze realizarea acestor obiective specifice și satisfacerea intereselor generate de aceste obiective. Reieșind din cele expuse mai sus, știința administrației evidențiază două categorii de principii:

<sup>153</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, germană și maghiară, Strasbourg, 1993.

– *principii generale sau fundamentale*, care stau la baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale și au ca scop facilitarea realizării obiectivului fundamental al satisfacerii interesului general;

– *principii speciale*, care se aplică numai în anumite domenii de activitate ale administrației publice, cum ar fi organizarea, conducerea, utilizarea metodelor de activitate, sau sunt aplicate în organizarea și funcționarea administrației publice de diferite niveluri, cum ar fi, de exemplu, administrația publică locală.

#### a) *Principiile generale ale administrației publice*

Activitatea administrației publice, care, de fapt, este subordonată realizării doleanțelor și necesităților omului, este organizată și funcționează în baza principiilor generale ale științei administrației ce stau la baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale. Aceste principii formează un cadru teoretic și metodologic pentru administrația publică, permit abordarea complexă a oricăror probleme din această sferă și sunt utile în activitatea practică a autorităților administrației publice.

*Principiul suveranității naționale* este unul dintre principiile fundamentale prevăzute în art. 2 din Constituția Republicii Moldova și prevede că suveranitatea națională aparține poporului și se exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Dacă primele două elemente definitorii ale statului, *teritoriul* și *populația*, consideră Ioan Alexandru<sup>154</sup>, au un caracter obiectiv-material, atunci cel de-al treilea element esențial, *suveranitatea națională*, are un caracter subiectiv-volițional și înseamnă că dreptul de comandă aparține națiunii. Dacă în cazul referendumului suntem în prezența unei forme de guvernare directă de către popor, apoi în cazul exercitării suveranității naționale prin organele sale reprezentative putem vorbi de o guvernare indirectă, ceea ce înseamnă că poporul delegă dreptul de guvernare unor organe reprezentative.

Dreptul delegat de a fi reprezentat oferă organului reprezentativ un aspect colectiv. Aceasta decurge din caracterul electiv al autorităților publice reprezentative. Prin alegeri autoritățile investite cu dreptul de a guverna în numele poporului obțin calitatea de a fi reprezentative și publice. Autoritățile publice

<sup>154</sup> Ioan Alexandru, *Structuri, mecanisme și instituții administrative*, vol. I, București, 1996, p. 56.

reprezentative se mai evidențiază și printr-o competență materială absolută. Acest caracter este și el legat indisolubil de noțiunea de suveranitate, deoarece pentru a realiza dreptul poporului de a dispune de el însuși, de a fi stăpân pe soarta sa, autoritățile care îl reprezintă trebuie să dispună de plenitudinea atribuțiilor, fiind limitate doar de Constituție și de lege. La aceasta se cere de adăugat că organele reprezentative trebuie să exercite permanent atribuțiile lor. Aceasta este posibil numai asigurându-se stabilitatea autorităților reprezentative prin reglementare constituțională, legitimându-se astfel actul de exercitare a puterii publice.

*Principiul separației și colaborării puterilor* este fixat în art. 6 din Constituția Republicii Moldova. El se deduce și din delimitarea competențelor și atribuțiilor între autoritățile publice atât pe orizontală, în putere legislativă, executivă și judecătorească, cât și pe verticală, în autorități ale administrației publice centrale și autorități ale administrației publice locale.

Separația puterilor în stat este considerată o necesitate a democratizării vieții politice în orice sistem de guvernământ, fie monarhic, fie republican. Privind evoluția istorică a acestui principiu până la formularea definitivă și aplicarea lui, se pot evidenția mai multe etape. Problema separației puterilor în stat și raporturile dintre ele s-a pus încă din antichitate de istoricii Herodot, Tucide, Xenofon, filosofii Platon, Euripide, care ne-au lăsat dovezi și reflecții despre organizarea puterilor și începuturile divizării ei în Sparta și Atena.

Aceste probleme le întâlnim la Aristotel (384-322 î.Chr.), care a sugerat ideea separației puterilor în stat descriind statul ateniian. În lucrarea sa *Politica* el menționează că „în orice stat sunt trei părți: adunarea generală, corpul magistraților și corpul judecătorec”.<sup>155</sup>

O concepție mai conturată aparține filosofului englez John Locke (1632-1704), care în lucrarea „*Schiță privind guvernarea civilă*” menționa că în stat sunt trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă și cea federativă.<sup>156</sup>

Părintele principiului separației puterilor în stat este considerat filosoful francez Charles Louis Montesquieu (1689-1755). În cartea sa „*Despre spiritul legilor*” arată că în fiecare stat sunt trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, care trebuie să fie separate în scopul înlăturării despotismului, asigurării echilibrului și armonizării forțelor sociale.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Aristotel, *Politica*, Cartea VI: Despre democrație și oligarhie. Despre cele trei puteri în stat, Capitolul XI, Oradea: ANTET, 1996, p. 204.

<sup>156</sup> N.Bagdasar, V. Bogdan, C.Narly, *Antologie filosofică – filosofii străini*, Chișinău, 1996, p. 282.

<sup>157</sup> Marin Voiculescu, *Istoria doctrinelor politice*, București, 1992, p. 95-97.

Principiul separației și colaborării puterilor în stat se implementează în țările care și-au ales calea democratică de dezvoltare. Astfel, Constituția Republicii Moldova, în Titlul III „Autoritățile publice”, reglementează puterile publice, competența lor și raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separației celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste trei puteri este investită cu anumite prerogative, niciuna dintre ele nu are posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celorlalte puteri. Între autoritățile care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcțională, o colaborare strânsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societății și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere. Din aceste considerente, la baza principiului separației puterilor se află mecanismul de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele.<sup>158</sup>

*Principiul legalității* presupune supremația Constituției și a legalității. Anume Legea Fundamentală stabilește principiile, modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice și raporturile dintre aceste autorități și cetățeni. Toate autoritățile publice, precum și funcționarii care activează în ele sunt obligați nu doar ei înșiși să respecte legile, dar să asigure respectarea lor și de către cetățeni.

Întreaga activitate a administrației publice, inclusiv aplicarea principiilor sale, urmează să se efectueze într-un cadru legal și să decurgă din celelalte acte normative pe care ea le execută. Acest principiu formează cadrul activității autorității statului în limita legilor, asigură stabilitatea juridică, drepturile și libertățile omului și înseamnă subordonarea tuturor activităților autorităților publice voinței supreme a națiunii consemnată în principiile și normele pactului fundamental statuat în Constituție, dezvoltat și detaliat în legi și alte acte normative.

Dacă pentru puterea legislativă voința juridică supremă în care trebuie să se încadreze propria activitate este Constituția, pentru celelalte activități ale statului, exercitate prin puterea executivă și cea judecătorească, cadrul de legalitate peste care nu se poate trece îl constituie atât Constituția, cât și legile. Într-un stat de drept, aplicarea acestui principiu este obligatorie, în acest mod asigurându-se legalitatea și realizarea unei administrări raționale și eficiente, la un nivel calitativ superior, în interesul cetățenilor și al întregii societăți.

E de menționat că în perioada de tranziție de la un stat totalitar la un stat democratic, etapă prin care trece actualmente Republica Moldova, aplicarea principiului legalității se confruntă cu multe dificultăți. Este foarte răspândit

<sup>158</sup> Boris Negru, Caracterul autorităților publice. În: *Administrarea Publică*, 1997, nr. 1, p. 23-27.

nihilismul juridic. Administrația publică suferă nu doar din cauza lipsei de legi, dar și din cauza necunoașterii legislației în vigoare și, respectiv, depășirii foarte lente, în legătură cu aceasta, a dificultăților de aplicare a legilor. Necunoașterea prevederilor legilor, pe de o parte, și nedorința unora de a le aplica, pe de altă parte, creează o situație care duce la scăderea eficienței activității autorităților administrației publice.

Pentru a avea o administrație publică rațională și eficientă se cere de aplicat în întregime principiul legalității. Aplicarea lui ține să asigure egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări. Autoritățile administrației publice sunt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii țării fără deosebire de naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

*Principiul priorității și garantării drepturilor personalității* prevede că activitatea administrației publice trebuie să fie fundamentată pe baze morale, ca fapt obligatoriu, dar nu facultativ. Drepturile omului sunt o valoare supremă și toate autoritățile administrației publice poartă răspundere față de cetățeni pentru respectarea lor. Aceasta decurge din prevederile constituționale, conform cărora demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Enunțarea acestui principiu are menirea să ducă la îmbunătățirea activității administrației publice, dat fiind faptul că în fiecare moment administrația publică este expusă unei mari tentații, și anume: de a se considera pe ea însăși ca propriul ei scop, sistemul administrativ neavând alte justificări în fața acelor care îl pun în mișcare decât perfecționarea funcționării și armonia mecanismelor sale. Democratizarea administrației trebuie să curme amplificarea acestei tentații, care are tendința de a deveni echivalentul administrativ al rațiunii de stat, depărtându-se astfel de interesul oamenilor care trebuie serviți.

De aceea, administrația publică și angajații ei nu trebuie să uite că existența lor constă în servirea cetățenilor. Dezvoltarea administrației publice nu poate fi concepută fără democrație, dreptate și morală în serviciul omului. Aceasta constituie prima misiune și obligație a administrației publice. De aceea, orice funcționar public trebuie să fie animat de acest principiu general al administrației publice, de a servi omul, pe care urmează să-l aplice cu onestitate, în profunza sa semnificație.

Începând cu anul 1997, în Republica Moldova funcționează instituția Avocatului parlamentar, din 2014 Avocatul Poporului (Ombudsmanul), care este menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile în conformitate cu tratatele și convențiile internaționale la care statul nostru este parte.<sup>159</sup>

Instituirea și dezvoltarea instituției de drept a avocatului parlamentar a fost posibilă numai după alinierea legislației naționale la principiile și standardele internaționale cu privire la obligația pozitivă a statelor de a promova și de a garanta respectarea drepturilor fundamentale și a libertăților omului pe propriul teritoriu. Republica Moldova a devenit membru al Organizației Națiunilor Unite în 1992 și al Consiliului Europei în 1995 ratificând mai mult de 55 de convenții și tratate internaționale, printre care și Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.<sup>160</sup>

Administrația publică are misiunea de a servi fiecare om, precum și colectivitatea în întregime, astfel satisfăcând interesul public. Desigur, suma intereselor individuale care compun interesul general are mai mare importanță decât interesul unui singur om. De aceea, în activitatea sa administrația publică este obligată să satisfacă interesul general, chiar sacrificând drepturile și interesele individuale atunci când interesul general impune o asemenea soluție. Ierarhizarea satisfacerii cerințelor sociale de către administrația publică nu încalcă semnificația și finalitatea principiului că administrația publică este în serviciul omului, deoarece tocmai interesul acestuia impune să se dea prioritate satisfacerii interesului general.

*Principiul unității poporului și integrității teritoriale* reiese din adevărul că unitatea este generată de egalitatea între cetățeni și servește ca un fundament al statului care recunoaște și garantează, prin Constituție, dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Recunoașterea pluralismului în societate servește drept o condiție și în același timp este o garanție a democrației. Manifestarea pluralismului politic, cultural, religios trebuie să se desfășoare în condițiile legii. Partidele politice, asociațiile culturale, comunitățile religioase sunt chemate să contribuie la definirea și la exprimarea voinței cetățenilor,

<sup>159</sup> Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349 din 17.10.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr. 82-83. (Abrogată prin Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr. 110-114.)

<sup>160</sup> Daniela Vidaicu, *Instituția Avocatului parlamentar în Republica Moldova: realizări și perspective*, Chișinău, 2011, p. 11.



în domeniul respectiv, dar numai în condițiile respectării suveranității naționale, a integrității teritoriale, a ordinii de drept, principiilor democrației, asigurării unității poporului.

La alin. (1) al art. 10 din Constituție se stabilește că Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor ei. Aceasta presupune atât teoretic, cât și practic integritatea teritorială a țării. Asigurarea integrității teritoriale este o datorie a fiecărui cetățean și o sarcină importantă în activitatea autorităților publice. Analiza trecutului istoric denotă că spiritul integrității teritoriale a fost permanent prezent în evoluția statalității noastre. Acest principiu are pentru Republica Moldova o semnificație deosebită la etapa actuală de dezvoltare, când problemele depășirii tendințelor de dezmembrare teritorială și asigurării unității poporului continuă să reprezinte o sarcină importantă în activitatea autorităților publice.

Garantul unității și integrității teritoriale a țării, conform art. 77 din Constituție, este Președintele Republicii Moldova. Realizarea acestei funcții este într-o strânsă legătură cu exercitarea funcției de reprezentare și depinde în mare măsură de modul utilizării unor așa posibilități cum ar fi contracararea pe plan intern și extern a acțiunilor care pot pune în pericol atributele suverane ale țării. Situația actuală din partea de Est a Republicii Moldova, necesitatea soluționării civilizate a problemelor existente în această zonă mărturisesc despre actualitatea principiului unității poporului și integrității teritoriale.

*Principiul publicității și transparenței* presupune asigurarea unei informații largi a cetățenilor despre activitatea autorităților administrației publice și întreținerea unor legături strânse între cetățeni și aceste autorități. În art. 34 din Constituție se prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea deplină și corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Norma constituțională mai prevede că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

Foarte important este ca mijloacele de informare publică, de stat sau private, să asigure informarea corectă a opiniei publice. Problemele transparenței administrative se cer a fi rezolvate astfel, încât să asigure un grad înalt de imparțialitate și obiectivitate. Numai în așa fel transparența va contribui la soluționarea corectă a sarcinilor atribuite acestor autorități. Acest principiu mai are și a doua latură de aplicare. Desigur, este foarte important ca cetățenii să fie informați despre activitatea

autorităților publice. Dar nu mai puțin important este și informarea autorităților publice despre năzuințele și doleanțele cetățenilor. Aceasta se asigură pe variate căi, cum ar fi efectuarea sondajelor de opinii pe diverse probleme de interes comun, generalizarea propunerilor, sugestiilor expuse de cetățeni pe diferite căi, inclusiv folosirea dreptului constituțional de a se adresa autorităților publice prin petiții formulate în numele semnatarilor, sau dreptul organizațiilor legal constituite de a se adresa cu petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Prin aceste mijloace cetățenii, colectivitățile umane contribuie la verificarea îndeplinirii deciziilor autorităților administrației publice. În caz de necesitate, sub influența opiniei publice, poate avea loc corectarea deciziilor autorităților administrației publice, aducerea lor în concordanță cu realitățile sociale aflate în continuă schimbare. Totodată, opinia publică poate să influențeze asupra inițierii, pregătirii și adoptării unor noi decizii în scopul soluționării problemelor apărute. Realizarea principiului publicității și transparenței în deplina sa predestinație presupune un înalt nivel de cultură a cetățenilor, a colectivităților umane, a autorităților publice, precum și a reprezentanților mijloacelor de informare în masă.

*Prin urmare*, principiile generale ale administrației publice, analizate mai sus, constituie un ansamblu de reguli fundamentale care determină modalitățile de organizare și funcționare a administrației publice în condițiile unei societăți democratice și ale statului de drept.

### **b) Principiile speciale ale administrației publice**

Principiile speciale ale administrației publice, spre deosebire de cele generale, se aplică numai în anumite domenii de activitate, cum ar fi organizarea, conducerea, metodele de activitate și altele.<sup>161</sup> Ele au ca suport principiile generale ale științei administrației, se bazează pe ele și se aplică în domeniile respective conform particularităților acestor domenii de activitate.

Primul grup al principiilor speciale vizează *organizarea* administrației publice. Diversitatea formelor în activitatea de organizare a determinat cerința elaborării unei concepții de *organizare unitară* a administrației publice. Utilitatea teoretică și practică a unui asemenea principiu constă în faptul că evită tendințele divergente ce pot apărea în domeniul organizării din cauza numărului mare și variat al instituțiilor administrației publice. Aplicarea acestui principiu reiese din cerințele sociale; or, o diversitate de organizare prezintă deficiențe în efectuarea proceselor de dirijare.

<sup>161</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București: Cerna, 1996, p. 137-152.

Pe de altă parte, nu putem absolutiza concepția de organizare unitară a administrației publice, deoarece instituțiile ei pot și trebuie să beneficieze de o anumită autonomie relativă, fiind capabile de autoreglare. Iată de ce în cadrul și în concordanță cu principiul de organizare unitară a administrației publice mai acționează principiul *autonomia de organizare*. Dacă instituțiile administrației publice n-ar avea o anumită autonomie, nu ar putea fi rațional organizate. La înființarea ori reorganizarea unei instituții a administrației publice trebuie să se țină seama de particularitățile funcțiilor pe care urmează să le exercite, de caracteristica și capacitatea substructurilor de a fi autoreglabile. Respectarea principiului autonomiei în domeniul organizării științifice presupune stimularea caracteristicilor de autoreglare a autorităților administrației publice. Numai o corelare optimă a acestor două principii – de organizare unitară a administrației publice și autonomia de organizare – poate crea condiții favorabile pentru o activitate rațională și eficientă a administrației publice.

Al doilea grup al principiilor speciale se referă la *conducerea* administrației publice. În concordanță cu organizarea unitară se evidențiază încă un principiu special al administrației publice – *conducerea unitară*. În administrația publică, organizarea și conducerea urmează a fi înfăptuită în mod unitar. Realizarea unei concepții de conducere unitară este o cerință obligatorie în orice condiții și la toate nivelurile activității sociale.

Unitatea de gândire și de acțiune nu este incompatibilă cu un schimb liber de păreri în cadrul căruia pot să apară și puncte de vedere diferite. Mai mult ca atât, în faza de elaborare a orientărilor și deciziilor trebuie asigurate condiții pentru dezbaterea amplă și aprofundată a problemelor, pentru realizarea unei largi confruntări a opiniilor și propunerilor, cu scopul fundamentării cât mai temeinice a soluțiilor ce urmează a fi adoptate. Dar odată ce s-a ajuns la o concluzie și s-a adoptat o decizie, aceasta devine obligatorie pentru toți, chiar și pentru cei care au o altă părere. Această procedură corespunde principiilor fundamentale de organizare și conducere.

Pe de altă parte, conducerea unitară nu neagă participarea funcționarilor la conducerea instituțiilor administrației publice, ci, dimpotrivă, o presupune. Pornind de la aceasta, se poate formula principiul *participării funcționarilor la conducerea instituțiilor*. El presupune consultarea sistematică a acestora asupra stabilirii sarcinilor ce le revin. Pentru a crea un asemenea climat de colaborare, un conducător eficient cere, ori de câte ori are posibilitatea, sugestii și propuneri de la subalterni. Această metodă are efecte psihologice profunde. Dacă funcționarii

participă la elaborarea programului sau la adoptarea deciziilor, le consideră ca fiind personale și în consecință se simt răspunzători și de îndeplinirea lor. În legătură cu aplicarea acestui principiu, se cere de menționat că funcționarii publici își îmbunătățesc rezultatele cu atât mai mult cu cât sunt mai bine informați asupra problemelor referitoare la realizarea sarcinilor. Comunicarea dă un sens atât acțiunilor realizate, cât și colaborării dintre conducere și funcționari.

Al treilea grup al principiilor speciale ține de *metodele de activitate* în administrația publică. În domeniul metodelor adecvate, utilizate pentru a satisface cerințele administrațiilor, precum și interesul general, un loc deosebit ocupă principiul special *definirea prealabilă a problemei de rezolvat*. E bine cunoscut că în administrația publică nu se poate ajunge la o decizie rațională și eficientă decât dacă problema care urmează a fi rezolvată este mai întâi exact definită. Metoda definirii prealabile constituie un imperativ, deoarece nu se poate rezolva judicios o problemă insuficient cunoscută sau eronat expusă. Aceasta înseamnă că, înainte de a se lua o decizie, trebuie să se formuleze precis definiția problemei respective pentru a ști ce anume urmează de rezolvat.

Dinamica vieții sociale pune în fața administrației publice noi probleme, din ce în ce mai complexe și mai imprevizibile, care nu mai pot fi rezolvate prin procedeele tradiționale oricât de valoroase sau de eficiente au fost ele la timpul lor. Astfel, se impune în mod necesar principiul special că *orice problemă nouă cere metode noi*. Acest principiu este foarte actual în timpul de față, când administrația publică trece prin niște procese reformatoare foarte profunde, care cer o mare flexibilitate de gândire și atitudine, o mentalitate nouă, curajoasă și inventivă. Pentru a se aplica o asemenea metodă modernă de administrare este necesară o concepție fundamentată pe democrație, dreptate și morală, orientată la satisfacerea interesului general al societății.

În condițiile în care în autoritățile administrației publice se implementează metode noi de activitate, ele numaidecât trebuie să se refere și la raporturile dintre diferitele niveluri ale administrației. Optimizarea acestor raporturi se face pe calea delegării atribuțiilor și evitării unei supravegheri prea riguroase.

*Delegarea atribuțiilor* de către nivelurile de vârf creează un climat favorabil pentru activitatea autorităților administrației publice și reprezintă un principiu special util pentru toate nivelurile ierarhice ale structurilor administrative. Prin posibilitatea acordată funcționarilor de a lua măsuri, în cadrul atribuțiilor lor, aceștia devin mult mai interesați și mai responsabili, față de ei și colectiv, pentru

obținerea unor rezultate bune. Metoda delegării atribuțiilor trebuie înțeleasă ca o formă de colaborare a funcționarilor publici situați pe diferite trepte ierarhice. O asemenea metodă mai prezintă avantajul că degrevează pe conducător de o serie de sarcini, dându-i posibilitatea să-și utilizeze mai rațional timpul pentru studierea unor probleme care solicită o pregătire superioară în cadrul instituției. Totodată, delegarea atribuțiilor constituie o stimulare a tinerilor funcționari de a le descoperi însușirile în domeniul de organizare și a-i pregăti pentru funcții de conducere.

Încă un grup de principii îl reprezintă *principiile administrației publice locale*, care stau la baza organizării și funcționării autorităților administrației publice de acest nivel. În acest sens, ele pot fi atribuite la principiile speciale ale administrației publice, dar care sunt fundamentate constituțional. Astfel, art. 109 din Constituția Republicii Moldova prevede că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii: *autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*.

Principiile nominalizate presupun că competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o autoritate centrală sau regională decât numai în cadrul legii. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.

După cum observăm, principiile speciale ale administrației publice se aplică în organizarea, conducerea, precum și în utilizarea metodelor de activitate a autorităților administrației publice. Numai aplicarea lor concomitentă poate asigura un nivel eficient de activitate a administrației publice. Ele sunt recomandabile atât pentru administrația publică centrală, cât și locală.

*În concluzie*, vom menționa că edificarea unui sistem nou de administrație este de neconceput fără elaborarea și implementarea unor principii noi de organizare și funcționare a administrației publice. Aceste principii reflectă o stare calitativ nouă a societății bazate pe democrație, pluralism, diversitate. Atât principiile generale ale administrației publice care stau la baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale, cât și cele speciale, inclusiv principiile administrației publice locale, formează în totalitatea lor baza metodologică de activitate a administrației publice și de edificare a unui sistem modern de administrație publică.

## 5.2. Dimensiuni tranzitorii ale administrației publice

### 5.2.1. Particularitățile administrației publice în tranziție

Trecerea de la sistemul administrativ de comandă la un sistem democratic de administrație publică, bazat pe principiile ce derivă din valorile general-umane examinate mai sus, presupune existența unei perioade de tranziție pe parcursul căreia au loc procesele transformatoare, în rezultatul cărora administrația publică capătă noi calități și valențe sociale.

Etimologic, noțiunea „tranzizie” își are originea în latinescul *tranzitio*, ceea ce semnifică ceva intermediar, provizoriu, o trecere de la o stare la o altă stare a fenomenului aflat în schimbare.<sup>162</sup> Diversitatea tranzițiilor cunoscute pe parcursul evoluției istorice, inclusiv multidimensionalitatea tranzițiilor actuale, a dat naștere la mai multe abordări privind definirea lor.

Dacă unii savanți definesc tranziția ca o simplă schimbare socială, alții o interpretează prin însușirile ei calitative, apreciind-o ca un interval de timp pe parcursul căruia se suprapun relații sociale opuse și se reproduc noi raporturi economice, sociale, noi moduri de comportament social și mentalitate a membrilor comunității aflate în tranziție.<sup>163</sup> În această abordare, tranziția se impune drept o etapă contradictorie, de depășire a vechiului și de afirmare a noului. Pentru aceste perioade, de regulă, sunt caracteristice instabilitatea socială, schimbarea rapidă a situațiilor și scenariilor de dezvoltare, constituirea unor structuri și instituții politice și administrative noi, față de care populația manifestă puțină încredere. Astfel, albia tranziției include în sine elemente variate ale negării și afirmării, creării și distrugerii, continuității și discontinuității, ascensiunii și descensiunii, progresului și regresului, modernizării, dar și conservării anumitor procese.

În acest sens, perioada de tranziție în sfera administrației publice reprezintă o stare deosebită a întregului sistem al administrației, cuprinzând rețeaua și statutul autorităților administrației publice, misiunea, funcțiile și atribuțiile acestor autorități, raporturile existente între autoritățile administrației publice de diferite niveluri, precum și relațiile dintre autoritățile administrației publice și celelalte elemente constitutive ale sistemului social.

<sup>162</sup> Dictionare explicative, <https://dexonline.ro/definitie/tranzi%C8%9Bie>

<sup>163</sup> Б. Ракитский, *Основы теории переходного периода*, Москва, 1990.

Administrația publică din perioada de tranziție întrunește elemente ale noului, influențate de procesele democratice desfășurate în societate și din dorința de ajustare a administrației la realizările statelor avansate în acest domeniu, dar totodată persistă și elemente ale trecutului, care își găsesc expresie în structuri administrative și metode învechite de activitate, reprezentări și norme de mentalitate perimate, exprimând în totalitatea lor inerția puterii.<sup>164</sup>

Raportată la Republica Moldova, esența perioadei de tranziție în sfera administrației publice constă în trecerea de la administrația publică, care a servit sistemul administrativ de comandă și care funcționa în baza principiului centralismului democratic, la administrația publică chemată să servească un sistem democratic al societății ce funcționează în baza altor principii, având ca repere valorile general-umane și reprezentările despre idealurile unei societăți moderne. Aceasta presupune nu doar crearea noilor structuri ale puterii și organizarea funcționării lor, dar și depășirea contradicțiilor dintre sarcinile de edificare a administrației publice moderne și moștenirea nedemocratică ce se mai manifestă în activitatea instituțiilor respective.<sup>165</sup>

Important este și faptul ca în procesul de reformare a administrației publice să se țină seama de câteva aspecte hotărâtoare care îi asigură o bună desfășurare. Primul decurge din principiul *continuității* și presupune că toate schimbările preconizate nu pot fi o negare totală a stării și a proceselor de administrare din trecut. Înlăturate, schimbate ori modificate trebuie anume acele laturi ale administrației publice care nu mai corespund exigențelor timpului și nu stimulează progresul social. Totodată, trebuie să fim foarte atenți la componentele, mecanismele de activitate și la alte atribute ale administrației publice care pot fi folosite în continuare, fiind ajustate doar la noile condiții și aplicând experiența acumulată pentru a obține efectele dorite. Numai o îmbinare reușită a potențialului deja acumulat și verificat de practica administrației publice cu schimbările strict oportune, structural-organice și funcționale pot să asigure rezultatul scontat.

Al doilea aspect decurge din principiul *consecutivității* și presupune că toate schimbările trebuie efectuate și desfășurate într-o anumită ordine, bazată pe logica evoluției sociale, care ar asigura o sincronizare a intențiilor noastre cu

<sup>164</sup> Milan Ftacnik, *The Legacy of Communism in Public Administration in Transition*, Bled, Slovenia, 1955, p. 44-49.

<sup>165</sup> Aurel Simboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, 2001, p. 64.



cerințele obiective ale dezvoltării societății. În această ordine de idei, foarte importantă este identificarea priorităților reformei, plasarea lor în timp și spațiu, alegerea mecanismelor de realizare a celor preconizate. Activitățile deja începute trebuie duse la bun sfârșit. Numai în așa fel se poate analiza și observa corectitudinea celor efectuate la o anumită etapă a reformei sau într-o anumită direcție de desfășurare a ei și, în acest temei, de adoptat noi decizii care ar contribui la soluționarea sarcinilor ulterioare. În așa mod se creează un mecanism de desfășurare a reformei, realizarea căruia depinde, în primul rând, de modalitatea de organizare a activității subiecților care realizează reforma.

Al treilea aspect decurge din principiul *imparțialității* și presupune că toate schimbările preconizate nu trebuie să fie o expresie a intereselor de grup sau să dea prioritate anumitor poziții subiective, indiferent cui aparțin ele, care urmăresc alte scopuri decât cele înaintate de evoluția firească a administrației publice în contextul general al evoluției societății. Aceasta cere o înaltă cultură politică, susținută de niște exigențe ce pornesc de la prioritatea intereselor naționale față de oricare alte interese. De respectarea acestor cerințe depinde calitatea reformei administrației publice și concordanța ei cu interesele reale de modernizare a țării.

Deci, pentru a reforma un organism atât de complex cum este administrația publică, se cere voință politică, spirit de organizare și atitudine creatoare față de cele efectuate. În această ordine de idei, considerăm că reforma administrației publice trebuie să se bazeze pe o concepție științifică, care ar determina obiectivele, conținutul, direcțiile prioritare ale reformei, termenele de realizare.

Despre aceasta ne vorbește experiența reformării administrației publice în țările din Europa Centrală și de Est care au trecut etapa tranziției în alte ritmuri. În asemenea țări ca Ungaria, Polonia, Slovacia, precum și Lituania, Letonia, Estonia, transformările în administrația publică au pornit de la niște sarcini bine determinate, care au fost urmate de elaborarea unor mecanisme concrete de realizare a celor preconizate.<sup>166</sup> Aceasta le-a permis acestor țări să soluționeze operativ problemele ce vizează efectuarea reformelor în domeniul administrației publice și să dobândească, deja, un impact pozitiv al acestor reforme asupra dezvoltării democratice a societății și evoluției social-economice a țărilor respective, devenind, între timp, membre ale Uniunii Europene.

<sup>166</sup> *Public Administration in Transition*, Proceeding from the Third Annual Conference held in Beld, Slovenia, March 23-25, 1995, p. 52-291.

O particularitate a reformei administrației publice din Republica Moldova este caracterul ei tergiversat. Aceasta și-a găsit expresie în longevitatea excesivă a multor etape de inițiere, pregătire și desfășurare a reformei, în indeterminismul decizional privind alegerea modelului și tehnicilor de administrare, precum și în schimbările foarte lente privind conștientizarea oportunității multor componente ale reformei. Aceasta nu putea să nu influențeze asupra ritmului reformei, continuității și consecutivității proceselor de reformare a administrației publice.

Vorbind despre procesul de constituire a sistemului actual de administrație publică, vom menționa că intensitatea transformărilor din acest domeniu a fost destul de neuniformă. Analiza desfășurării proceselor transformatoare conform criteriilor care rezultă din adoptarea deciziilor politice, crearea cadrului legislativ, efectuarea modificărilor structurale și funcționale care au influențat activitatea administrației publice ne permit să constatăm caracterul fluctuant al reformei, exprimat în acțiuni fragmentare, neconsecutive, iar alteori chiar reversibile, cum au fost cele privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

### ***5.2.2. Controversele organizării administrativ-teritoriale în contextul dilemelor tranziției***

Unul dintre obiectivele generale ale reformei administrației publice este stabilirea unor noi raporturi între administrația publică centrală (de stat) și administrația publică locală, prin delimitarea clară a competențelor în scopul sporirii eficienței activității și armonizării relațiilor sociale în ansamblu. Realizarea acestui obiectiv depinde de mai mulți factori, doi dintre care, în viziunea noastră, sunt determinativi. Pe de o parte, este nevoie de voința politică a statului de a delega o parte din atribuțiile sale comunităților locale, iar, pe de altă parte, se cere elaborarea unui mecanism nou de funcționare a administrației publice, care ar conține pârgii organizatorice, economice, financiare, manageriale pentru funcționarea reală a autonomiei locale.

Realizarea acestui obiectiv presupune existența unui anumit model de organizare administrativă a teritoriului. Sistemul sovietic de organizare administrativ-teritorială s-a format în condițiile existenței sistemului administrativ de comandă bazat pe verticala puterii, pe economia de planificare centralizată, pe mecanismul de repartizare a bunurilor materiale caracteristic pentru acest model economic care

presupunea organizarea fragmentată a teritoriului. Odată cu renunțarea la sistemul administrativ de comandă și trecerea la economia de piață, urma să se producă și renunțarea la organizarea fragmentată a teritoriului. În aceste condiții, adaptarea structurii administrativ-teritoriale la noile realități politice și economice devine o necesitate obiectivă a evoluției sociale.

Vom accentua faptul că această adaptare nu prezintă un scop în sine; or, ea creează condiții favorabile pentru impulsivitatea perfecționării mecanismelor de administrare, stabilirea noilor raporturi între autoritățile administrației publice de diferite niveluri, implică schimbări instituționale și funcționale pentru sistemul administrației publice. În această ordine de idei, organizarea administrativ-teritorială, în afară de faptul că trebuie efectuată rațional, bine argumentat, mai trebuie să anticipeze alte procese reformatoare. Din aceasta și decurge caracterul ei de acțiune prioritară în desfășurarea reformei administrației publice.

Analiza evoluției reformei administrației publice în Republica Moldova denotă că una dintre cauzele care au influențat asupra ritmului ei scăzut de desfășurare a fost nesoluționarea la timp a problemei organizării administrativ-teritoriale a țării. Tentativele de a promova schimbări în activitatea administrației publice, fie și inovatoare după conținutul lor, cum ar fi optimizarea relațiilor dintre autoritățile administrației publice centrale și cele locale, folosind posibilitățile descentralizării, sporirea responsabilității autorităților administrației publice de toate nivelurile în problemele gestionării afacerilor publice, prin delimitarea strictă a competențelor, soluționarea problemelor vizând îmbunătățirea prestării serviciilor publice către populație, s-au dovedit a fi ireale în condițiile vechii organizări administrativ-teritoriale.

Dobândirea independenței Republicii Moldova în 1991 și-a găsit expresie în toate sferele vieții sociale, inclusiv în ceea ce privește dreptul de a decide organizarea administrativ-teritorială.

Evoluția organizării teritoriului țării noastre a derulat destul de contradictoriu și într-o strânsă legătură cu gradul de democratizare a societății, cu dinamica relațiilor economice, complexitatea și profunzimea schimbărilor în viața socială, precum și cu evoluția mentalității ca factor de conștientizare a oportunităților de schimbare.<sup>167</sup>

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova este fundamentată constituțional; or, anume Legea Fundamentală a țării stabilește organizarea

<sup>167</sup> Aurel Sîmboteanu, Organizarea administrativ-teritorială. În: *Republica Moldova. Enciclopedie*, Ediție consacrată aniversării a 25-a de la proclamarea Independenței Republicii Moldova, Chișinău, AȘM, 2016, p. 270-285.

teritoriului statului sub aspect administrativ. Numărul și tipologia unităților administrativ-teritoriale sunt în funcție de dimensiunile teritoriale ale statului, de forma de organizare a lui, de politica promovată de stat, de tradițiile istorice existente privind organizarea teritoriului. Astfel, Constituția Republicii Moldova prevede, în articolul 110, că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în raioane, orașe și sate. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

De la dobândirea independenței și până în prezent, în Republica Moldova au avut loc trei organizări administrativ-teritoriale. Prima s-a produs prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306 din 07 decembrie 1994,<sup>168</sup> prin care, de fapt, a fost reconfirmat sistemul precedent de organizare administrativă a teritoriului, format din 40 de raioane și 915 unități administrativ-teritoriale de nivelul unu, caracteristic, după cum a fost menționat, condițiilor unui sistem administrativ de comandă și unei economii de planificare centralizată.

Controversele acelei reforme s-au manifestat în existența unor contradicții vădite între prevederile celor două legi: ale Legii privind administrația publică locală, nr. 310 din 07 decembrie 1994,<sup>169</sup> care, în pofida unor neajunsuri, în principiu, promova concepția autonomiei locale și prevedea organizarea descentralizată a administrației publice și ale Legii privind organizarea administrativ-teritorială adoptată în aceeași zi, care, de fapt, a preluat sistemul anterior fragmentat al organizării administrative a teritoriului. Sistemul, din start, venea în contradicție cu evoluția democratică a societății și dinamica viziunilor privind perspectivele de dezvoltare a țării, care își găseau expresie în tendințele de descentralizare a administrației publice, în depășirea, deși lentă și anevoioasă, a mentalității conservatoare privind sistemul vechi de organizare administrativă a teritoriului și necoresponderea lui relațiilor economiei de piață, în conștientizarea agravării crescânde a situației financiare a multor unități administrativ-teritoriale ca rezultat al dezvoltării economice neuniforme, având drept consecințe dificultăți în formarea bugetelor locale și altele.

Toate acestea au impus necesitatea pregătirii și adaptării structurii administrativ-teritoriale la noile condiții de dezvoltare a țării. La bază au fost puse criteriile: economic, demografic, geografic, istoric, etnic, al îmbinării intereselor naționale

<sup>168</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306 din 07 decembrie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 3-4.

<sup>169</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 310 din 07 decembrie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 3-4.

și locale, al folosirii experienței altor țări. Foarte detaliat au fost analizați indicatorii economici care caracterizau starea industriei, agriculturii, transportului, gospodăriei drumurilor din unitățile administrativ-teritoriale, indicatorii privind baza lor financiar-bugetară și dezvoltarea sferei social-culturale.<sup>170</sup> S-a ținut cont de potențialul economic și de producție din fiecare unitate administrativ-teritorială nou-creată, de disponibilul și gradul de dezvoltare a infrastructurii sociale a acestora pentru a crea condiții similare tuturor unităților administrativ-teritoriale. S-a luat în considerare faptul că unitățile administrativ-teritoriale nou-create trebuie să fie relativ compacte, fapt ce va facilita procesul de administrare. Au fost luați în considerare și alți factori, cum ar fi: relațiile și tradițiile istorice, problemele ce derivă din relațiile interetnice, tradițiile culturale, precum și opinia publică.<sup>171</sup>

A doua organizare administrativ-teritorială s-a produs în baza acestor analize prin adoptarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr.191 din 12 noiembrie 1998<sup>172</sup>, potrivit căreia în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv 10 județe:

**județul Bălți** cu 251 de localități organizate în 82 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 6 orașe și 75 de sate (comune);

**județul Cahul** cu 106 localități organizate în 44 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 1 oraș și 42 de sate (comune);

**județul Chișinău** cu 178 de localități organizate în 91 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 5 orașe și 86 de sate (comune);

**județul Edineț** cu 157 de localități organizate în 73 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 7 orașe și 68 de sate (comune);

**județul Lăpușna** (centru de reședință Hâncești) cu 148 de localități organizate în 63 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 4 orașe și 58 de sate (comune);

**județul Orhei** cu 190 de localități organizate în 73 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 3 orașe și 69 de sate (comune);

<sup>170</sup> Valeriu Bulgari, Reforma administrativ-teritorială, un aspect important al reformei administrației publice. În: *Administrarea Publică*, 1997, nr. 4, p. 12-15.

<sup>171</sup> Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă (reportaj de la sedința Guvernului Republicii Moldova). În: *Administrarea Publică*, 1998, nr. 3, p. 13-24.

<sup>172</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12 noiembrie 1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr. 116-118.

**județul Soroca** cu 178 de localități organizate în 62 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 4 orașe și 57 de sate (comune);

**județul Taraclia** cu 26 de localități organizate în 10 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu și 9 sate (comune);

**județul Tighina** (centru de reședință Căușeni) cu 81 de localități organizate în 48 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 2 municipii, 2 orașe și 44 de sate (comune);

**județul Ungheni** cu 153 de localități organizate în 56 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 3 orașe și 52 de sate (comune);

Cu statut de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea au mai fost abilitate: **municipiul Chișinău** cu 33 de localități organizate în 18 unități administrativ-teritoriale, dintre care: 1 municipiu, 6 orașe și 11 sate (comune);

**UTA Găgăuzia** cu 32 de localități organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 1 municipiu, 2 orașe și 23 de sate (comune).

Cele 147 de localități din stânga Nistrului, cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie, au fost organizate în 79 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre care: 3 municipii, 7 orașe și 69 de sate (comune).

Numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi (cu excepția celor din stânga Nistrului) s-a micșorat de la 826 până la 644 de unități: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1 533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2 500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, spre deosebire de 1000 de locuitori cât prevedea legislația anterioară.

În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârghiile desconcentrării administrative prin instituția prefectului și a serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare reușită de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene, dar și la sistemul tradițional-istoric autohton, creând condiții mai favorabile pentru funcționarea sistemului administrativ din Republica Moldova în condiții descentralizate.

Dar, după puțin timp s-a purces la o nouă organizare administrativ-teritorială prin adoptarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii

Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001,<sup>173</sup> implementată în anul 2003.

Contextul motivațional al reorganizării teritoriului, care este considerat de unii autori drept o antireformă,<sup>174</sup> a avut la bază niște ambiții unilaterale pur politice, părtinitoare ale forțelor politice aflate la guvernare în acel timp, fără a se ține seama de criteriile științifice. Într-o manieră brutală, fără nicio analiză concludentă și fără consultarea opiniei publice, au fost lichidate județele și s-a revenit, prin fragmentare teritorială, la formarea a 32 de raioane:

**Anenii-Noi**, are o suprafață de 892 km<sup>2</sup>, 83,1 mii de locuitori, 45 de localități organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Basarabeasca**, are o suprafață de 294,5 km<sup>2</sup>, 29,4 mii de locuitori, 10 localități organizate în 7 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Briceni**, are o suprafață de 814 km<sup>2</sup>, 75,7 mii de locuitori, 39 de localități organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Cahul**, are o suprafață de 1 545 km<sup>2</sup>, 124,4 mii de locuitori, 55 de localități organizate în 37 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Cantemir**, are o suprafață de 870 km<sup>2</sup>, 63,1 mii de locuitori, 51 de localități organizate în 27 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Călărași**, are o suprafață de 753,5 km<sup>2</sup>, 79,1 mii de locuitori, 44 de localități organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Căușeni**, are o suprafață de 1 163 km<sup>2</sup>, 92,6 mii de locuitori, 48 de localități organizate în 30 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Cimișlia**, are o suprafață de 922,8 km<sup>2</sup>, 62,2 mii de locuitori, 39 de localități organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Criuleni**, are o suprafață de 688 km<sup>2</sup>, 72,9 mii de locuitori, 43 de localități organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Dondușeni**, are o suprafață de 645 km<sup>2</sup>, 45,6 mii de locuitori, 30 de localități organizate în 22 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Drochia**, are o suprafață de 999,9 km<sup>2</sup>, 90,6 mii de locuitori, 40 de localități organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

<sup>173</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16/53, MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020 art. 272; în vigoare 22.01.2021.

<sup>174</sup> Sergiu Cornea, Antireforma administrativ-teritorială din anul 2003: cauze și consecințe. În: *Materialele Conferinței științifice „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”*. Chișinău: CEP USM, 2010, p. 59-72; Sergiu Cornea, *Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova*, București-Brăila: Editura Academiei Române ISTROS, 2017, p. 431-442.



**Dubăsari**, are o suprafață de 309,2 km<sup>2</sup>, 35,2 mii de locuitori, 15 localități organizate în 11 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Edineț**, are o suprafață de 932,9 km<sup>2</sup>, 83,3 mii de locuitori, 49 de localități organizate în 32 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Fălești**, are o suprafață de 1 072,6 km<sup>2</sup>, 92,9 mii de locuitori, 76 de localități organizate în 33 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Florești**, are o suprafață de 1 108,2 km<sup>2</sup>, 90,6 mii de locuitori, 74 de localități organizate în 40 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Glodeni**, are o suprafață de 754,1 km<sup>2</sup>, 62,2 mii de locuitori, 35 de localități organizate în 19 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Hâncești**, are o suprafață de 1 483,4 km<sup>2</sup>, 122,8 mii de locuitori, 63 de localități organizate în 39 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Ialoveni**, are o suprafață de 783 km<sup>2</sup>, 98,6 mii de locuitori, 34 de localități organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Leova**, are o suprafață de 775 km<sup>2</sup>, 53,8 mii de locuitori, 39 de localități organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Nisporeni**, are o suprafață de 629 km<sup>2</sup>, 67,1 mii de locuitori, 39 de localități organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Ocnîța**, are o suprafață de 597 km<sup>2</sup>, 56,3 mii de locuitori, 33 de localități organizate în 21 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Orhei**, are o suprafață de 1 228 km<sup>2</sup>, 125,9 mii de locuitori, 75 de localități organizate în 38 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Rezina**, are o suprafață de 621,8 km<sup>2</sup>, 52,9 mii de locuitori, 41 de localități organizate în 25 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Râșcani**, are o suprafață de 936 km<sup>2</sup>, 70,5 mii de locuitori, 55 de localități organizate în 28 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Sângerei**, are o suprafață de 1 000 km<sup>2</sup>, 93,7 mii de locuitori, 70 de localități organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Soroca**, are o suprafață de 1 043 km<sup>2</sup>, 100,7 mii de locuitori, 68 de localități organizate în 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Strășeni**, are o suprafață de 729 km<sup>2</sup>, 91,5 mii de locuitori, 39 de localități organizate în 27 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Soldănești**, are o suprafață de 598,4 km<sup>2</sup>, 43,6 mii de locuitori, 33 de localități organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Ștefan Vodă**, are o suprafață de 998 km<sup>2</sup>, 72,3 mii de locuitori, 26 de localități organizate în 23 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Taraclia**, are o suprafață de 674 km<sup>2</sup>, 44,4 mii de locuitori, 26 de localități organizate în 15 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Telenești**, are o suprafață de 848,6 km<sup>2</sup>, 74,6 mii de locuitori, 54 de localități organizate în 31 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

**Ungheni**, are o suprafață de 1 083 km<sup>2</sup>, 117,4 mii de locuitori, 74 de localități organizate în 33 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi.

Statut de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea au mai primit: municipiile Chisinau și Bălți, iar UTA Găgăuzia a fost calificată ca nivel special de administrare.

Prin aceeași lege s-a mărit și numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 644 până la 913 unități. Aceasta s-a produs din cauza micșorării numărului minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 2500 de locuitori, cum prevedea legislația anterioară, la 1500 de locuitori. Aceste acțiuni de fragmentare administrativ-teritorială au diminuat substanțial bazele economice și financiare ale autonomiei locale și au adus prejudicii serioase procesului de ajustare a administrației publice la rigorile europene. Concomitent s-au întreprins tentative și acțiuni controversate de restabilire a verticalei puterii prin promovarea proceselor centralizatorii și de frânare a autonomiei locale. Aceasta reprezintă o dovadă în plus că fragmentarea teritorială este proprie sistemului administrativ de comandă, străin modelului democratic de organizare și funcționare a administrației publice.

Începând cu anul 2009, în temeiul realităților formate, autoritățile revin la ideea necesității unei noi organizări administrativ-teritoriale. Astfel, în Programul său de activitate pentru perioada 2009-2013, Guvernul își stabilește printre cele cinci priorități una intitulată *Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale* prin demontarea *verticalei puterii* și redimensionarea relațiilor dintre administrația publică centrală și locală. Realizarea acestei sarcini Guvernul o vedea prin corelarea reformei administrației publice centrale cu reforma administrației publice locale, care presupunea și refuzul de la organizarea fragmentată a teritoriului.<sup>175</sup>

Ulterior, în Strategia Națională de Descentralizare, adoptată prin Legea nr. 68 din 05 aprilie 2012, se revine la aceeași idee, menționând-se fragmentarea excesivă

<sup>175</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2009 – 2013, Chișinău, 2009.

a teritoriului și necesitatea ajustării organizării teritoriului în unități administrativ-teritoriale cu capacitate administrativă ce favorizează autonomia locală și asigură eficiența activității administrației publice locale.<sup>176</sup>

Această sarcină se conturează într-o formulă mai accentuată în Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2016-2018 care prevedea sarcina de elaborare și promovare a concepției de reformă administrativ-teritorială în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice. Se preconiza, de asemenea, realizarea unui studiu-analiză comprehensiv privind reorganizarea administrativ-teritorială.<sup>177</sup>

Un document important care face referință la necesitatea efectuării reformei administrativ-teritoriale este Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr.911 din 25 iulie 2016,<sup>178</sup> în care se constată că fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor în domeniul descentralizării creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. În calitate de sarcină se prevedea elaborarea Conceptului și Foi de parcurs pentru reforma administrativ-teritorială. Realizarea reformei administrativ-teritoriale, conform strategiei respective, trebuie să asigure consolidarea capacităților administrative ale autorităților administrației publice locale de ambele niveluri.

La cele expuse vom adăuga că mai departe de intenții nu s-a mers. Reforma administrației publice, în general, și organizarea administrativ-teritorială, în particular, sunt restanțele majore în implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, rămânând în continuare o prioritate strategică a Guvernului. Considerăm că la etapa actuală este foarte important să se urgenceze elaborarea concepției reformei administrativ-teritoriale, să se efectueze calitativ și nepărtinitor studiul-analiză la tema respectivă, despre care se menționează în documentele guvernamentale, să fie concepută foaia de parcurs pentru reforma administrativ-teritorială cu identificarea concretă a metodologiei și termenelor de realizare a acesteia.

<sup>176</sup> 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 aprilie 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 143-148.

<sup>177</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2016-2018, Chișinău, 2016. [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf)

<sup>178</sup> Strategia de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 256-264.

### 5.3. Sistemul administrației publice centrale

#### 5.3.1. Redimensionarea sistemului administrației publice centrale în contextul transformărilor democratice

Administrația publică în calitate de sistem reprezintă o totalitate de autorități prin care statul își realizează funcțiile sale. Un loc important în acest sistem revine autorităților administrației publice centrale care, în condițiile statului independent, au căpătat noi dimensiuni atât structurale, cât și funcționale, ca rezultat al democratizării sistemului politic al societății.

În procesul de desfășurare a restructurării gorbacioviste în a doua jumătate a anilor 80 – începutul anilor 90 ai secolului trecut, care avea ca obiectiv democratizarea societății și depășirea crizei sistemului administrativ existent în acel timp, se realizau unele acțiuni menite să consolideze rolul sovietelor, ca organe ale puterii de stat, ceea ce în mod obiectiv însemna diminuarea și chiar declinul activității partidului comunist, ca forță conducătoare a societății.

Acest proces s-a resimțit destul de pronunțat în cadrul alegerilor în Sovietul Suprem al republicii, desfășurate în februarie-martie 1990. Acestea au fost primele alegeri libere și pluraliste, în cadrul cărora aveau dreptul de a propune candidați colectivele de muncă, organizațiile obștești, colectivele de elevi și studenți ale instituțiilor de învățământ mediu de specialitate și superior, adunările alegătorilor de la locul de trai și ale militarilor în unitățile militare. În această competiție electorală partidul comunist a suferit înfrângere, cedând locul forțelor democratice, ceea ce a impulsionat procesul schimbărilor în societate, inclusiv în sistemul de administrație. Aceste schimbări se referă la evoluția democratică a societății care a facilitat, la rândul său, transformări serioase în sistemul politic, economic, spiritual și care au contribuit, deopotrivă, la o reconștientizare a locului și rolului administrației publice în sistemul social.

Sovietul Suprem nou ales a adoptat la 23 iunie 1990 Declarația de Suveranitate,<sup>179</sup> primul document oficial în care în calitate de principiu de bază al funcționării statului democratic este numită separarea celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Acest lucru a generat o abordare nouă a procesului de funcționare a organelor de stat, prin garantarea posibilităților politice și juridice egale tuturor cetățenilor, partidelor politice, organizațiilor obștești,

<sup>179</sup> În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.

mișcărilor de masă la exercitarea funcțiilor de stat și obștești.

Aceste valori democratice au fost dezvoltate în Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990,<sup>180</sup> care stabilea că organul suprem al puterii legislative și unicul exponent al voinței întregului popor este Parlamentul. Organele executive, fiind răspunzătoare în fața organelor de stat, sunt subordonate acestora și exercită actele lor legislative. Se stipula că cetățenii sunt egali în fața legii și justiției și că amestecul în înfăptuirea justiției este inadmisibil, puterea judiciară este subordonată numai legii. Prevederile Decretului constituiau o nouă viziune asupra organizării și realizării puterii de stat în contextul noilor realități politice și provocări sociale.

În noile condiții create, la 3 septembrie 1990 se instituie funcția prezidențială,<sup>181</sup> neexistentă până atunci, având ca scop consolidarea ordinii constituționale, suveranității, a drepturilor și securității cetățenilor, îmbunătățirea interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat și administrației de stat. Prin instituirea funcției prezidențiale s-a deschis o cale reală de sporire a rolului puterii executive în exercitarea puterii de stat. Instituirea funcției prezidențiale consemna un pas nou și deosebit de important în redimensionarea sistemului de guvernare.

La 5 martie 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova,<sup>182</sup> în care se stipula că Președintele RSS Moldova exercită puterea supremă executivă și de dispoziție în stat. În această calitate, la propunerea lui, era numit prim-ministrul și confirmată componența Guvernului, stabilită structura administrației centrale de specialitate, lui îi revenea funcția să prezideze ședințele Guvernului. Planul de implementare a prevederilor acestei legi conținea acțiuni privind perfecționarea sistemului organelor puterii de stat și a administrației de stat, delimitarea riguroasă a puterilor legislativă, executivă și judecătorească, întărirea disciplinei și ordinii în toate sectoarele construcției de stat, economice și sociale, necesitatea consolidării pe toate căile a puterii executive în condițiile trecerii la relațiile economiei de piață.<sup>183</sup>

<sup>180</sup> În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.

<sup>181</sup> Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al RSS Moldova și introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 9, p. 617-625.

<sup>182</sup> Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 05 martie 1991. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr. 7-10.

<sup>183</sup> Hotărârea nr. HSS529/1991 din 05.03.1991 despre punerea în acțiune a Legii RSS Moldova din 5 martie 1991 „Cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova”. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr. 7-10.

La redimensionarea sistemului de guvernare a influențat substanțial hotărârea Prezidiului Parlamentului Republicii Moldova din 23 august 1991, prin care s-a interzis activitatea Partidului Comunist din Moldova (PCM) pe întreg teritoriul republicii și s-a naționalizat averea acestui partid.<sup>184</sup> În hotărârea respectivă se dă o apreciere juridică și politică a impactului politicilor promovate de PCM în mai multe domenii ale vieții social-economice și politice, inclusiv în promovarea și practicarea sistemului administrativ de comandă și substituirea activității organelor de stat. Scoaterea PCM în afara legii, care însemna înlăturarea lui de la putere, evenimentele care au urmat după aceasta au schimbat radical sistemul de guvernare din Republica Moldova.

O decizie de importanță istorică o constituie Declarația de Independență adoptată la 27 august 1991,<sup>185</sup> prin care se stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără niciun amestec din afară. Ieșirea din subordinea autorităților unionale a dat posibilitate autorităților moldovenești să se manifeste ca organe cu putere deplină în condițiile unui stat democratic și independent. Aceasta a deschis calea spre efectuarea unui ansamblu de reforme fundamentale, inclusiv în domeniul construcției statale.

Evoluția de mai departe a reformei politice a facilitat pregătirea și adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova. Pe temelia juridică și în spațiul politic creat de Constituție a început să se edifice și să funcționeze sistemul democratic de administrație publică din Republica Moldova. În noua reglementare constituțională, administrația publică nu se identifică completamente cu puterea executivă, deoarece ultima are, de rând cu funcțiile administrative, și unele funcții politice, exercitate în raport cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, este de subliniat că administrația publică este în exclusivitate o funcție a puterii executive. Un alt aspect care trebuie remarcat constă în faptul că administrația publică încetează să mai fie în exclusivitate o administrație de stat (centrală), ea divizându-se în administrație de stat (centrală) și administrație publică locală.

Administrația publică de stat (centrală) este reprezentată atât de autoritățile puterii executive cu competențe generale, în primul rând, de Guvern și Șeful

<sup>184</sup> Sergiu Musteață, *Lecțiile independenței Republicii Moldova – tranziția de la totalitarism la democrație*. <https://limbaromana.md/index.php?go=articole&n=1229>

<sup>185</sup> Declarația de Independență a Republicii Moldova. În: *Moldova Suverană*, 1991, 28 august.

Statului, în măsura în care se exercită funcții administrative de rând cu cele politice, precum și de administrația publică centrală de specialitate, compusă din administrația ministerială și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului.

### 5.3.2. *Președintele Republicii Moldova*

Instituția șefului statului constituie una dintre cele mai vechi autorități politice, ea apărând odată cu statul, cunoscând o evoluție continuă, atât ca formă, structură, investire, cât și prerogative și atribuții. Orice colectivitate umană, indiferent de mărimea ei, a avut în fruntea sa un șef de stat.

Desemnarea sau alegerea șefului statului, atribuțiile și prerogativele acestei instituții țin de o serie de factori: natura sistemului politic; sistemul constituțional și forma de guvernământ; tradiții istorice și naționale. Practica social-istorică de până astăzi a relevat în aspect universal patru mari moduri de desemnare a șefului statului: pe cale ereditară; alegerea de către parlament; desemnarea de către un colegiu electoral; alegerea prin vot universal. Diverse au fost și continuă să fie funcțiile și atribuțiile șefului statului în dependență de diferite forme de guvernământ.

După cum a fost menționat, funcția de Președinte al Republicii Moldova a fost instituită la 3 septembrie 1990 prin Legea nr. 250-XII<sup>186</sup>, care a pus bazele instituției prezidențiale, a determinat modul de alegere a Președintelui, funcțiile și atribuțiile lui în contextul realităților politice existente la acel timp, având drept scop îmbunătățirea interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat.

Ulterior, instituția prezidențială și-a găsit reglementare constituțională. Astfel, Capitolul V al Titlului III (Autoritățile publice) din Constituția Republicii Moldova conține reglementările privind instituția Președintelui Republicii Moldova. Dat fiind faptul că Legea Fundamentală pune la bază ideea unui executiv bicefal, Președintele Republicii, de rând cu Guvernul, reprezintă ramura puterii executive, exercitând, alături de funcțiile politice, și anumite funcții administrative.

Conform art. 77(2) din Constituție, Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Pornind de la aceste prevederi constituționale,

<sup>186</sup> Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al Republicii Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 9.



putem distinge două funcții de bază ale autorității prezidențiale, și anume: funcția de reprezentare și funcția de garant al statului și Constituției.

*Funcția de reprezentare* derivă din caracterul reprezentativ al Președintelui Republicii Moldova ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Aceasta îl abilitază, în plan extern, cu dreptul să reprezinte statul în raporturile cu alte state sau organisme internaționale. În realizarea acestei funcții Președintele Republicii se bazează pe prevederile articolului 86 din Constituție, în conformitate cu care el poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova, aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai Republicii Moldova, primește scrisorile de acreditare ale reprezentanților diplomatici ai altor țări în Republica Moldova. Pe plan intern, funcția de reprezentare a Președintelui Republicii Moldova, ca ales al poporului, rezidă în reprezentarea intereselor tuturor cetățenilor, indiferent de viziunile politice, apartenență etnică, confesiune religioasă și alte caracteristici individuale ale acestora și în asumarea răspunderii pentru independența, unitatea și integritatea teritorială a țării.

*Funcția de garant al statului și Constituției* conferă Președintelui Republicii Moldova calitatea de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Realizarea acestei funcții este într-o strânsă legătură cu exercitarea funcției de reprezentare și depinde de modul în care se utilizează așa posibilități cum ar fi contracararea pe plan intern și extern a acțiunilor care pot pune în pericol atributele suverane ale Republicii Moldova. Constituția conferă Președintelui Republicii Moldova și mijloacele necesare pentru îndeplinirea funcției de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale, prevăzute în art. 87 din Constituție, și anume: este comandantul suprem al forțelor armate; poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală; în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului.

Președintele Republicii Moldova poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și ordinii publice, în limitele și în condițiile legii. Astfel, Președintele Republicii Moldova posedă mijloacele necesare pentru garantarea suveranității, independenței naționale, unității și integrității teritoriale a țării. În afară de aceasta el veghează respectarea Constituției și buna funcționare a

autorităților publice. În acest sens, se reliefează rolul de mediere al Președintelui Republicii Moldova între puterile statului, precum și între stat și societate.

Analizând procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova, vom menționa că din 1990 și până în prezent cunoaștem mai multe modalități de alegere în această funcție. Primul Președinte, Mircea Snegur, a fost ales la 3 septembrie 1990 de către organul legislativ din perioada respectivă – Sovietul Suprem al RSS Moldova, iar la 8 decembrie 1991 tot el a fost ales prin scrutin electoral direct în conformitate cu prevederile constituționale și legale modificate către acel timp. Prin scrutin electoral direct s-au efectuat și alegerile Președintelui Republicii Moldova la 1 decembrie 1996, când în această funcție a fost ales Petru Lucinschi.

La 5 iulie 2000, prin Legea nr. 1115-XIV cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, a fost stabilită modalitatea de alegere a Președintelui Republicii Moldova de către Parlament.<sup>187</sup> Prin această modalitate au fost aleși de Parlament în funcția de Președinte al Republicii Moldova: la 4 aprilie 2001, pentru primul mandat, iar la 4 aprilie 2005, pentru al doilea mandat, Vladimir Voronin și, la 16 martie 2012, Nicolae Timofti.

La 4 martie 2016, prin Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (*modul de alegere a Președintelui*),<sup>188</sup> se revine la alegerea Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Prin această modalitate au fost aleși în funcția de Președinte al Republicii Moldova: la 13 noiembrie 2016, Igor Dodon și, la 15 noiembrie 2020, Maia Sandu.

Condițiile de eligibilitate pentru candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova prevăd că poate fi ales în această funcție cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat. Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova este validat de Curtea Constituțională. Candidatul a cărui alegere a fost validată depune jurământul în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, cel târziu la 45 de zile după alegeri. Durata mandatului prezidențial este stabilită de art. 80

<sup>187</sup> Legea cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, nr. 1115-XIV din 05 iulie 2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 88-90.

<sup>188</sup> Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, nr. 7 din 04 martie 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 59-67.

din Constituție, constituind 4 ani, și se exercită de la data depunerii jurământului și până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales. Mandatul Președintelui Republicii Moldova poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Norma constituțională mai prevede că nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al Republicii Moldova decât pentru cel mult două mandate consecutive. Încetarea mandatului prezidențial poate interveni și înainte de expirarea termenului de 4 ani ca urmare a apariției vacanței funcției în caz de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile confirmată de Curtea Constituțională sau în caz de deces. În termen de 2 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova, se organizează, în conformitate cu legea, alegeri pentru un nou Președinte.

Interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova devine posibil în toate cazurile în care mandatul prezidențial încetează înainte de termen, adică atunci când funcția respectivă devine vacantă și se asigură în conformitate cu art. 91 din Constituție, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Prim-ministru.

Conținutul mandatului prezidențial rezultă din locul și rolul pe care îl ocupă Președintele Republicii Moldova în sistemul puterii de stat. Ca Șef al Statului, Președintele e chemat să asigure buna funcționare a tuturor ramurilor puterii de stat. În realizarea funcțiilor sale, Președintele Republicii Moldova îndeplinește un șir de atribuții în raporturile cu celelalte autorități publice. În acest sens, deosebim atribuții exercitate în raporturile cu Parlamentul, precum și în raporturile cu autoritățile judiciare. Un loc aparte ocupă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în sfera puterii executive, în special în raporturile cu Guvernul, cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate și cu autoritățile administrației publice locale.

Dacă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în raporturile cu Parlamentul și cu autoritățile judiciare poartă un caracter preponderent politic, apoi atribuțiile Președintelui în raporturile cu Guvernul, cu autoritățile administrației publice de specialitate și cu autoritățile administrației publice locale sunt nu doar de ordin politic, dar și administrativ, dat fiind faptul că puterea executivă are sarcina de a pune în aplicare deciziile adoptate la nivel politic, de a organiza executarea legilor și a altor acte normative.

Anume din aceste considerente Președintele Republicii Moldova, de rând cu Guvernul, ca autorități ale puterii executive, fac parte din sistemul administrației

publice centrale, în măsura în care aceste autorități exercită atribuții administrative. Atribuțiile administrative ale instituției prezidențiale derivă din calitatea acesteia de componentă a puterii executive centrale.

Răspunderea Președintelui Republicii Moldova este reglementată constituțional. În exercitarea mandatului Președintele Republicii Moldova se bucură, în conformitate cu art. 81(2) din Constituție, de imunitate. El nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

În același timp, art. 89 din Constituție prevede că în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi tras la răspundere politică de către Parlament prin suspendare din funcție, cu votul a două treimi din deputați. Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută. Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui. Suspendarea din funcție are ca urmare introducerea interimatului în exercitarea funcției prezidențiale până la alegerea unui nou președinte.

În cazul săvârșirii unei infracțiuni de către Președintele Republicii Moldova, art. 81(3) din Constituție prevede că Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele Republicii Moldova este demis de drept la data rămânării definitive a sentinței de condamnare.

În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului. Decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Decretele emise de Președinte în exercitarea atribuțiilor sale, prevăzute în art. 86 alin. (2), art. 87 alin. (2), (3) și (4) din Constituție se contrasemnează de către Prim-ministru. Aceasta se referă la decretele privind: acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai Republicii Moldova, aprobarea înființării, desființării sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice; declararea, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, a mobilizării parțiale sau generale; luarea de măsuri pentru respingerea agresiunii, declararea stării de război; asigurarea securității naționale și a ordinii publice în limitele și în condițiile legii.

Activitatea Președintelui Republicii Moldova este asigurată de un Aparat de funcționari în calitate de autoritate publică care acordă asistență

organizatorică, juridică, informațională și tehnică în vederea exercitării de către acesta a prerogativelor prevăzute de Constituție și legi. Aparatul Președintelui Republicii Moldova este persoană juridică de drept public, dispune de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova și cu denumirea proprie. Statele de personal, schema de încadrare și organigrama Aparatului Președintelui Republicii Moldova se aprobă de către secretarul general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, după coordonarea cu Președintele Republicii Moldova. Organigrama include: Conducerea Aparatului Președintelui Republicii Moldova; Cabinetul Președintelui Republicii Moldova; Cabinetul de heraldică; Serviciul Consiliului Suprem de Securitate; Subdiviziunile structurale ale Aparatului; Corespondența și lucrările de secretariat.

Resursele financiare ale Aparatului Președintelui Republicii Moldova se aprobă, la propunerea Președintelui, de Parlament și se includ în proiectul legii bugetului de stat pe fiecare an bugetar.

### 5.3.3. *Guvernul Republicii Moldova*

În contextul transformărilor din sistemul administrativ după alegerile Sovietului Suprem al RSS Moldova din februarie-martie 1990 se înscrie și transformarea Sovietului Miniștrilor al RSS Moldova în Guvernul RSS Moldova prin adoptarea Legii cu privire la Guvern, nr. 64 din 31 mai 1990.<sup>189</sup> După adoptarea la 23 mai 1991 a Legii cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova<sup>190</sup> se trece la denumirea Guvernul Republicii Moldova. Prin aceeași lege denumirea autorității legislative se modifică din Sovietul Suprem al RSS Moldova în Parlamentul Republicii Moldova. În modul corespunzător se schimbă și denumirea altor organe ale puterii și administrației de stat, a instituțiilor oficiale și a funcțiilor conducătorilor lor.

În sistemul autorităților publice centrale Guvernul are un rol deosebit. Lui îi revine, în conformitate cu principiul separației puterilor în stat, de rând cu Șeful Statului, puterea executivă.

<sup>189</sup> Legea cu privire la Guvern, nr. 64 din 31 mai 1990. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 131-133. Abrogată prin Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07 iulie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 252.

<sup>190</sup> Legea cu privire la schimbarea denumirii statului R.S.S. Moldova în Republica Moldova, 1991, nr. 589 din 23 mai 1991. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr. 7-10.

Organizarea și activitatea Guvernului este reglementată atât de prevederile constituționale, cât și de legea cu privire la Guvern.<sup>191</sup> Constituția Republicii Moldova, în Titlul III consacrat autorităților publice, tratează, după Parlament, instituția Președintelui, iar apoi Guvernul.

Astfel, în conformitate cu art. 96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Prima funcție privește îndeosebi misiunea politică a activității Guvernului, iar cea de-a doua, care vizează conducerea generală a administrației publice, reprezintă activitatea administrativă a Guvernului.

Guvernul este autoritatea publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova și, în conformitate cu art. 97 din Constituție, este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

*Învestirea Guvernului.* Vorbind despre învestirea Guvernului, menționăm o regulă generală aplicată în toate regimurile parlamentare, și anume: că un guvern nu poate fi învestit și nu poate funcționa fără o susținere parlamentară. Această regulă rezultă din natura pluralistă și democratică a mecanismului de organizare și asigurare a echilibrului politic și excluderii excesului de putere.

În conformitate cu art. 98 din Constituție, procedura de învestire a Guvernului cuprinde următoarele etape:

a) Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru. Rostul acestor consultări derivă din necesitatea de a afla opinia fracțiunilor parlamentare asupra candidaturii propuse și de a asigura sprijin parlamentar pentru acordarea votului de încredere noului Guvern.

b) Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și întregii liste a Guvernului. În alcătuirea listei el ține cont de legislația în domeniul asigurării egalității de șanse între bărbați și femei, corelate cu criteriile de profesionalism și de merit, de poziția partidelor politice parlamentare pe care se va sprijini în acordarea votului de încredere și, desigur, de capacitatea și competențele candidaturilor propuse la funcțiile de miniștri de a îndeplini programul de activitate al viitorului Guvern.

<sup>191</sup> Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07 iulie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 252.

Prim-ministrul are dreptul să solicite Parlamentului, în perioada exercitării mandatului, modificarea listei ministerelor în cazul necesității constituirii, reorganizării sau dizolvării acestora. Parlamentul decide asupra solicitării Prim-ministrului prin adoptarea unei hotărâri de modificare a listei ministerelor cu votul majorității deputaților aleși. Programul de activitate al Guvernului trebuie să conțină acțiuni concrete referitor la dezvoltarea social-economică și politică a țării pentru întreaga perioadă de guvernare și să asigure continuitatea proceselor derulate, astfel ca schimbarea guvernelor să nu afecteze bunăstarea oamenilor și climatul social-politic din societate.

c) Programul de activitate și lista Guvernului se dezbat în ședința Parlamentului. Înainte de desfășurarea ședinței în plen, are loc audierea candidaților și ofertelor de program ale acestora la posturile de miniștri la ședințele comisiilor parlamentare. Ședința în plen a Parlamentului include prezentarea de către Prim-ministrul desemnat a Programului de activitate, listei membrilor Guvernului, o sesiune de întrebări-răspunsuri și adoptarea deciziei privind votul de încredere acordat Guvernului.

d) În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul, care își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

În cazul în care în perioada exercitării mandatului Guvernului îi este exprimat vot de neîncredere de către Parlament, în cazul demisiei Prim-ministrului sau în cazul alegerilor unui nou Parlament, Guvernul în exercițiu îndeplinește până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern numai funcții de administrare a treburilor publice, neasumându-și pentru această perioadă exercitarea funcțiilor politice.

*Activitatea Guvernului* se desfășoară în conformitate cu programul său de activitate. În vederea realizării programului său de activitate, Guvernul aprobă planul de acțiuni și asigură executarea acestuia în modul stabilit de Regulamentul Guvernului.<sup>192</sup> Planul de acțiuni al Guvernului este un document de planificare a activității Guvernului pe perioada întregului mandat.

Planul de acțiuni al Guvernului se elaborează în baza criteriului de prioritate și consecutivitate a activităților planificate, în vederea executării actelor normative ale Parlamentului și realizării programului de activitate al Guvernului. Guvernul monitorizează executarea planului de acțiuni și întocmește rapoarte

<sup>192</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, nr. 610 din iulie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 245. MODIFICAT HG 348 din 18.07.2019, MO238/19.07.2019 art.418; în vigoare 19.10.2019.



de activitate pe care periodic le aduce la cunoștință Parlamentului. În vederea asigurării transparenței, Guvernul publică pe pagina web planul de acțiuni al Guvernului și informații privind etapa de implementare a măsurilor planificate, precum și rapoarte de activitate.

Organizarea activității membrilor Guvernului se realizează prin participarea acestora în cadrul ședințelor Guvernului, în cadrul comisiilor, comitetelor, consiliilor și grupurilor de lucru create de Guvern, în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului, în cadrul ședințelor comisiilor parlamentare, precum și în cadrul diferitor activități de reprezentare a Guvernului în relațiile cu structurile și instituțiile internaționale cu care Republica Moldova colaborează.

La ședințele Guvernului se examinează și se adoptă decizii pe probleme majore de interes statal, prevăzute în programul de activitate, care privesc starea reală și evoluția proceselor social-economice și politice din țară. În prim-plan sunt problemele ce țin de cadrul conceptual de realizare a politicii statului în domeniile de activitate de care este responsabil, reglementarea normativă prin adoptarea de acte ale Guvernului, aspecte organizatorice și administrative, inclusiv cu privire la resursele umane, inițiativele legislative ale Guvernului, proiecte de declarații, opinii, avize și alte documente pe marginea cărora Guvernul trebuie să se pronunțe în conformitate cu prevederile legislației, alte aspecte ce decurg din funcțiile Guvernului stabilite prin lege sau ce reies din rolul Guvernului de a reprezenta și a exercita puterea executivă în stat. Activitatea Guvernului se bazează pe examinarea constructivă și soluționarea colegială a problemelor discutate și pe responsabilitatea personală a membrilor Guvernului.

În sfera conducerii generale a administrației publice, Guvernul *asigură* executarea de către administrația publică centrală și locală a legilor și a altor acte normative. În acest scop Guvernul desfășoară o vastă activitate organizatorică pentru realizarea programului său de activitate. Atribuțiile Guvernului în materie de organizare reprezintă una dintre cele mai importante și voluminoase acțiuni prin care Guvernul își realizează funcțiile sale.

În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul *conduce* activitatea ministerelor și a altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate, precum și a serviciilor desconcentrate ale acestora din unitățile administrativ-teritoriale. Conducerea de către Guvern a activității lor constituie o pârghie ce asigură eficacitatea muncii organizatorice și contribuie la atingerea scopului scontat.

În baza recunoașterii dreptului comunităților locale la autonomie administrativă, Guvernul *coordonează* activitatea administrației publice locale. Coordona-rea ca atribut al dirijării semnifică renunțarea la amestecul direct în activitatea administrației publice locale, excluderea cazurilor de presiune administrativă sub orice formă, utilizarea noilor raporturi ce rezultă din delimitarea concretă a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală.

Prin schimbarea la 5 iulie 2000 a regimului politic semiprezidențial în unul parlamentar,<sup>193</sup> cu modificările și completările respective din Constituție, statutul Guvernului a fost fortificat prin instituirea procedurii de angajare a răspunderii Guvernului, modalității delegării legislative și abilitarea acestuia cu dreptul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 106<sup>1</sup> din Constituția Republicii Moldova, Guvernul își poate *angaja răspunderea* în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de trei zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a obținut votul majorității deputaților. Dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

În vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate folosi, în conformitate cu art. 106<sup>2</sup> din Constituție, *instituția delegării legislative*, prin adoptarea, la propunerea acestuia, a unei legi speciale de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe. Ordonanțele intră în vigoare la data publicării, fără a fi promulgate. Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului. Proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor se prezintă în termenul stabilit în legea de abilitare. Nerespectarea acestui termen atrage încetarea efectelor ordonanței. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea rămân în vigoare. După expirarea termenului stabilit pentru emiterea ordonanțelor, acestea pot fi abrogate, suspendate sau modificate numai prin lege.

<sup>193</sup> Igor Bucataru, Construcția de stat. În: *Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic*, Chișinău: AȘM, 2015, p. 28-53.

Dacă procedura de angajare a răspunderii Guvernului este folosită în practica de activitate a executivului central din Republica Moldova, atunci abilitarea acestuia cu dreptul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice practic nu se folosește, nici măcar în perioadele de vacanță a Parlamentului, pentru soluționarea problemelor stringente. Aceasta semnifică diminuarea rolului instituției delegării legislative în practica de guvernare din Republica Moldova. În același timp, vom menționa că delegarea legislativă este folosită pe larg în practica de guvernare din Marea Britanie, Franța, Italia, România, Spania, Germania, Portugalia.

Un rol deosebit în activitatea Guvernului îi revine Prim-ministrului, care conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin.<sup>194</sup> Această atribuție constituțională îi conferă Prim-ministrului o poziție distinctă în cadrul Guvernului, poziție care îi permite să convoace, să conducă, să suspende ședințele Guvernului. El prezintă Parlamentului rapoarte despre realizarea programului de activitate al Guvernului, propune Președintelui Republicii Moldova revocarea și numirea unor membri ai Guvernului. Prim-ministrul semnează hotărârile, ordonanțele și dispozițiile adoptate de Guvern, contrasemnează decretele prezidențiale care se referă la acreditarea, rechemarea reprezentanților diplomatici ai Republicii Moldova, înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, mobilizarea parțială sau generală, declararea stării de război, asigurarea securității naționale și ordinii publice. El reprezintă Guvernul în relațiile cu Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, alte autorități publice din țară, precum și în relațiile internaționale.

Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. Membrii Guvernului

<sup>194</sup> Funcția de Prim-ministru după declararea Independenței Republicii Moldova a fost deținută de: Valeriu Muravski (28 mai 1991 - 1 iulie 1992); Andrei Sangheli (1 iulie 1992 - 24 decembrie 1996); Ion Ciubuc (15 ianuarie 1997 - 1 februarie 1999); Ion Sturza (12 martie - 12 noiembrie 1999); Dumitru Braghiș (21 decembrie 1999 - 19 aprilie 2001); Vasile Tarlev (19 aprilie 2001 - 19 martie 2008); Zinaida Greceanii (31 martie 2008 - 14 septembrie 2009); Vladimir Filat (25 septembrie 2009 - 8 martie 2013); Iurie Leancă (30 mai 2013 - 18 februarie 2015); Chiril Gaburici (18 februarie - 12 iunie 2015); Natalia Gherman (interimar 21 iunie - 30 iulie 2015); Valeriu Streleț (30 iulie - 29 octombrie 2015); Gheorghe Brega (interimar 29 octombrie 2015 - 20 ianuarie 2016); Pavel Filip (20 ianuarie 2016 - 8 iunie 2019); Maia Sandu (8 iunie - 12 noiembrie 2019); Ion Chicu (14 noiembrie 2019 - 23 decembrie 2020); Aureliu Ciocoi (interimar 31 decembrie 2020 - 6 august 2021); Natalia Gavriliță (6 august 2021 - 16 februarie 2023); Dorin Recean (din 16 februarie 2023).

au acces la lucrările Parlamentului; dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie. Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați. Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării, își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților.

*Organele permanente de lucru ale Guvernului.* În calitate de organe permanente de lucru ale Guvernului, legea cu privire la Guvern evidențiază Cancelaria de Stat, Corpul de control al Prim-ministrului și Cabinetul Prim-ministrului.

*Cancelaria de Stat* este autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului, stabilește cadrul general pentru definirea priorităților Guvernului, asigură suport metodologic, organizatoric și de coordonare pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice la nivelul ministerelor și al altor autorități administrative centrale, monitorizează implementarea programului de activitate al Guvernului, prezintă materialele analitice și informaționale, pregătește proiectele de hotărâri, ordonanțe și dispoziții ale Guvernului și verifică executarea acestora. Cancelaria de Stat este condusă de secretarul general al Guvernului, numit în funcție și eliberat din funcție de către Guvern și subordonat direct Prim-ministrului.

*Corpul de control al Prim-ministrului* este o structură fără personalitate juridică, organizată în cadrul Cancelariei de Stat, care se subordonează direct Prim-ministrului. Corpul de control al Prim-ministrului este condus de un șef, numit în funcție și eliberat din funcție de Prim-ministru. Personalul Corpului de control al Prim-ministrului efectuează controlul realizării de către Cancelaria de Stat, ministere, alte autorități administrative centrale și structuri organizaționale din sfera lor de competență a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, precum și în indicațiile Prim-ministrului. Angajații Corpului de control al Prim-ministrului au statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

*Cabinetul Prim-ministrului* este o subdiviziune separată în cadrul Cancelariei de Stat, constituită din consilieri, asistenți și secretari ai Prim-ministrului și condusă de șeful Cabinetului. Modul de organizare și funcționare a Cabinetului Prim-ministrului se stabilește prin regulament aprobat de către Guvern.

*Raporturile Guvernului cu autoritățile administrației publice locale* se bazează pe principiile autonomiei locale, descentralizării, colaborării și consultării

cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, în scopul asigurării de către Guvern a respectării legalității și realizării corespunzătoare a competențelor delegate la nivel local. Exercitarea funcțiilor Guvernului la nivel local este realizată de către reprezentantul Guvernului în teritoriu, care contribuie la realizarea pe plan local a obiectivelor programului de activitate al Guvernului, coordonează activitatea serviciilor publice desconcentrate în teritoriu ale ministerelor și altor autorități administrative subordonate Guvernului, realizează controlul activității autorităților administrației publice locale conform legislației în vigoare, exercită alte funcții care decurg din activitatea Guvernului.

#### 5.3.4. *Administrația publică centrală de specialitate*

De rând cu autoritățile publice cu competență generală, administrația publică centrală include și autoritățile administrației publice centrale de specialitate, abilitate să exercite atribuții numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate.

În conformitate cu art. 107 din Constituție, organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile, ordonanțele și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea acestora. Punctul doi al aceluiași articol prevede că, în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.

După 1991 în sfera administrației publice centrale de specialitate au fost făcute mai multe modificări organizaționale și funcționale. Astfel, în perioada 1991-2005 acest sistem era alcătuit din trei tipuri de organe, și anume: ministerele, departamentele și alte organe centrale de specialitate, ultimele definite de noi ca organe extraministeriale și extradepartamentale.<sup>195</sup>

La formarea, reorganizarea sau desființarea autorităților administrației publice de specialitate se ține seama de sarcinile concrete care stau în fața statului într-o perioadă sau alta. Prima condiție a organizării unei structuri a administrației publice centrale de specialitate este existența „problemei”, care urmează să fie rezolvată ulterior de această structură.<sup>196</sup> În dependență de etapa de dezvoltare a statului,

<sup>195</sup> Aurel Simboreanu, *Administrația publică centrală*, Chișinău: AAP, 1998, p. 42-50.

<sup>196</sup> Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Tompson, *Public Administration*, London, 1991, p. 25-54.

de sarcinile care stau în fața lui, realitățile concrete în care evoluează procesele politice și social-economice, apar și necesități de creare a unor structuri noi, pe de o parte, și de lichidare a altor structuri depășite de timp, pe de altă parte.

Practica administrativă ce s-a scurs demonstrează că administrația ministerială, de exemplu, a fost una flexibilă la sarcinile înaintate de mediul social în care a funcționat. În 1991 în republică activau 16 ministere, în 1992 – 20, prin investițiile respective de guvern din ianuarie 1997 activau 17, din mai 1998 – 16, din decembrie 1999 – 14, din aprilie 2001 și aprilie 2005 – 15, din martie 2008 – 17, din iulie 2017 – 9, din august 2021 – 13, din 16 februarie 2023 – 14 ministere.<sup>197</sup>

Cea de-a doua componentă a organelor administrației publice centrale de specialitate până în anul 2005 au fost departamentele, ca succesoare ale fostelor Comitete de Stat din perioada sovietică. Departamentele ca autorități ale administrației publice centrale de specialitate coordonau și exercitau controlul în acele domenii de activitate care nu intrau în atribuțiile ministerelor.

Ca și în cazul ministerelor, drept condiție de creare a departamentelor a servit necesitatea soluționării anumitor sarcini concrete din domeniul vieții social-economice. În 1991 în republică funcționau 13 departamente, în 1992 – 7, în ianuarie 1997 – 8, în decembrie 1999 – 5, în aprilie 2001 activau 9 departamente. În aprilie 2005 departamentele au fost reorganizate în alte organe ale administrației publice centrale de specialitate. Acesta a fost un proces obiectiv condiționat de necesitățile optimizării cadrului instituțional în scopul evitării dublărilor funcționale care deseori existau în sistemul organelor administrației publice centrale de specialitate.

A treia componentă a administrației publice centrale de specialitate o alcătuiau diferite servicii de stat, agenții, concerne, companii, inspectorate, comisii și altele care nu intrau în primele două categorii de organe. În acest sens, ele au fost numite organe extraministeriale și extradepartamentale. O parte dintre aceste organe se constituiau pentru realizarea unor sarcini cu caracter organizatoric și de conducere, altele – pentru activități de prestări servicii.

O nouă etapă în evoluția administrației publice centrale de specialitate începe în anul 2005, pentru care sunt caracteristice unele modificări structurale și funcționale. Astfel, prin Legea nr. 23-XVI din 14 aprilie 2005 pentru modificarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, departamentele au fost

<sup>197</sup> Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea listei ministerelor, nr. 29 din 16 februarie 2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 49-52.

statuate ca „alte autorități administrative centrale”.<sup>198</sup> De la intrarea în vigoare a acestei legi, organe centrale de specialitate ale administrației publice sunt: a) ministerele; b) alte autorități administrative centrale. Prin legea nominalizată au fost formate 15 ministere și 13 alte autorități administrative centrale. Ulterior, numărul acestora s-a schimbat de câteva ori reieșind din dinamica vieții social-economice a țării, dar și din anumite interese politice.

În scopul identificării măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale, la 30 decembrie 2005 a fost adoptată „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”.<sup>199</sup> Modernizarea administrației publice centrale a fost concepută în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și a finanțelor publice. Necesitatea efectuării reformei administrației publice centrale, în conformitate cu prevederile Strategiei, a fost condiționată de mai mulți factori.

*Factorul economic* determina necesitatea efectuării unor schimbări de esență în administrația publică centrală, prin intensificarea parteneriatului dintre sectorul public și cel privat, impunerea de noi exigențe privind abordarea sistemică a proceselor economice și competențe sporite de planificare strategică, flexibilitate și promptitudine în adoptarea deciziilor.

*Factorul social* influența desfășurarea reformei prin manifestarea unor tendințe tot mai active de participare mai largă a societății civile la procesul decizional, ceea ce impunea necesitatea transparenței deciziilor, diversificarea modalităților de participare a cetățenilor la adoptarea lor.

*Factorul instituțional* impunea noi condiții de armonizare instituțională și funcțională a autorităților administrației publice prin adaptarea configurației structurale și a competențelor instituțiilor administrative la dinamica evoluției economice, sociale și politice a țării.

*Factorul tehnologic* presupunea avansarea tehnologiilor administrative, inclusiv a celor informaționale, prin optimizarea schimbului informațional dintre instituțiile administrative și crearea unui mediu informațional și documentar benefic pentru activitatea administrației publice.

<sup>198</sup> Legea pentru modificarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, nr. 23-XVI din 14 aprilie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 59-61.

<sup>199</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 1-4.



Având ca puncte de pornire factorii nominalizați, Strategia de reformă a administrației publice centrale specifică și rezultatele scontate:

- orientarea și folosirea competențelor, funcțiilor și structurii organizatorice a instituțiilor administrației publice centrale de specialitate, cu preponderență, asupra realizării priorităților Guvernului, expuse în Programul său de activitate și în alte documente strategice de bază;
- excluderea cazurilor de dublare și suprapunere a funcțiilor instituțiilor administrației publice centrale prin efectuarea analizei funcționale și determinarea strictă a locului și rolului fiecărei instituții administrative în sistemul administrației publice centrale;
- identificarea și definirea mai clară a tipologiei organelor administrației publice centrale de specialitate cu delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor pe domenii de activitate și a funcțiilor de implementare și administrare a politicilor publice sectoriale;
- aplicarea unui mecanism unic pentru coordonarea tuturor activităților ce țin de integrarea europeană, inclusiv ajustarea cadrului legal existent al Republicii Moldova la *acquis-ul comunitar*;
- crearea unui corp de funcționari publici profesioniști și promovarea unei politici de cadre, care ar asigura buna lor pregătire, stabilitatea în funcție și imparțialitatea politică a personalului.

Pentru obținerea acestor rezultate, a fost aprobat un Plan de implementare a Strategiei, care prevedea acțiuni concrete pentru perioada 2006-2008 pe fiecare compartiment al reformei.<sup>200</sup> Realizarea, deși incompletă, a celor preconizate a contribuit într-o anumită măsură la unele schimbări structurale și funcționale în activitatea administrației publice centrale.

O etapă distinctă în evoluția administrației publice de specialitate inițiază odată cu adoptarea Legii privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04 mai 2012.<sup>201</sup> Calea parcursă până la adoptarea acestei legi a fost destul de îndelungată și anevoioasă, însoțită atât de promovarea convingerilor adeptilor acestei legi, cât și de acțiunile unor purtători ai viziunilor negativiste privind utilitatea ei. Adoptarea legii s-a produs reieșind din acțiunile prioritare din Programul de activitate al

<sup>200</sup> Planul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 1-4.

<sup>201</sup> Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04 mai 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 160-164.

Guvernului pentru perioada 2011-2014<sup>202</sup> și era una dintre măsurile menite să creze un cadru instituțional eficient al administrației publice centrale de specialitate.

Printre argumentele care au condus la elaborarea și adoptarea acestei legi vom menționa:

*În primul rând*, la acel timp exista un vid legislativ în domeniul reglementării relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate. Adversarii negau necesitatea unei astfel de legi prin faptul că este Legea cu privire la Guvern, care conține și unele reglementări cu privire la administrația publică centrală de specialitate. Vom aminti că această lege fusese adoptată la 31 mai 1990, deși până la obținerea Independenței Republicii Moldova, și nu mai corespundea provocărilor situației actuale din administrația publică, motiv din care ulterior, în 2017, a fost adoptată o noua lege cu privire la Guvern.<sup>203</sup>

*În al doilea rând*, o perioadă îndelungată n-a existat o viziune clară asupra modului de constituire a unor autorități publice centrale de specialitate și de alegere a unei anumite forme de organizare instituțională a acestora, fapt care a îngreunat activitățile de tipologizare a lor și de identificare a locului și rolului acestora în sistemul administrativ autohton. Menționez aceasta ca autor al unor studii din acest domeniu, în care, din cauza lipsei unui cadru normativ, am efectuat o clasificare a acestor autorități centrale de specialitate într-o viziune proprie.<sup>204</sup>

*În al treilea rând*, unele autorități ale administrației publice centrale de specialitate erau preocupate nu doar de elaborarea politicilor publice sectoriale, dar și de implementarea acestora, ceea ce nu corespundea principiilor unei guvernări moderne, implementate în țările cu un nivel avansat al democrației. Prin promovarea principiului privind delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora, legea intenționa să schimbe lucrurile în acest domeniu.

Prin adoptarea acestei legi s-a făcut o încercare de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la un model european, prin atribuirea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea.

<sup>202</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2011-2014, Chișinău, 2011.

<sup>203</sup> Legea cu privire la Guvern, nr.136 din 07 iulie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 252.

<sup>204</sup> Aurel Sîmboteanu, *Administrația publică centrală*, Chișinău, 1998.

De menționat că legea stabilește structura administrației publice centrale de specialitate, stipulând în art. 2 că sub incidența legii cad *ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale* subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență. Printre ultimele specificând-se autoritățile administrative din subordine, serviciile publice desconcentrate, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator.

Legea se pronunță separat referitor la *autoritățile administrative autonome* față de Guvern, stipulând în art. 2 (2) că prevederile legii se aplică și acestora în măsura în care nu sunt reglementate și nu contravin legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective.

Luată în ansamblu, administrația publică centrală de specialitate e concepută ca un sistem unitar în care niciun minister sau altă autoritate administrativă centrală, precum și structură organizațională din sfera lor de competență nu poate să se afle în afara acestui sistem. Prin aceste stipulări, legea asigură unitatea administrației publice centrale de specialitate ca sistem. Unitatea acestui sistem urmează să fie asigurată și prin punerea la temelia activității sale a unor principii fundamentale prevăzute în art. 4, pe care legiuitorul le împarte în două categorii, și anume:

- *principii organizaționale* (ierarhie instituțională; delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora; atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; desconcentrarea serviciilor publice; simplitate și claritate a structurii instituționale);

- *principii de funcționare* (legalitate; eficacitate în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; gestionare în mod economic a proprietății publice și utilizare eficientă a fondurilor publice alocate; planificare strategică; colaborare instituțională; asigurare a controlului financiar public intern; responsabilitate pentru activitate; raționalizare și promptitudine a procedurilor și activităților administrative; deservire eficientă a cetățenilor; asigurarea accesului la informație, a transparenței în procesul decizional).

Aplicarea principiilor organizaționale și funcționale se întrevide prin stabilirea unor raporturi de colaborare în cadrul administrației publice centrale de specialitate cu autoritățile administrației publice locale și cu asociațiile reprezentative ale acestora, precum și cu societatea civilă, asigurând accesul acestora la informație, transparența procesului decizional, conform legislației în vigoare.

Legea specifică detaliat *particularitățile de organizare și funcționare* a tuturor componentelor sistemului administrației publice centrale de specialitate.

Astfel, **ministerele** sunt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sunt încredințate. Ministerele se constituie, se reorganizează și se dizolvă în condițiile Legii cu privire la Guvern și ale Legii privind administrația publică centrală de specialitate. Propunerile cu privire la constituirea ministerelor trebuie să conțină argumentări privind temeiul juridic de constituire a acestora, misiunea, funcțiile de bază, efectivul-limită și structura lor, precum și alocațiile bugetare necesare.

La momentul actual, în conformitate cu Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea listei ministerelor, nr. 29 din 16 februarie 2023, funcționează următoarele ministere:<sup>205</sup>

Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării  
 Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene  
 Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare  
 Ministerul Afacerilor Interne  
 Ministerul Finanțelor  
 Ministerul Justiției  
 Ministerul Apărării  
 Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale  
 Ministerul Energiei  
 Ministerul Mediului  
 Ministerul Muncii și Protecției Sociale  
 Ministerul Educației și Cercetării  
 Ministerul Sănătății  
 Ministerul Culturii.

Cu statut modernizator și de inovație cu privire la ministere, am putea evidenția următoarele prevederi ale Legii privind administrația publică centrală de specialitate:

- se reglementează modalitățile concrete de constituire, reorganizare și dizolvare a ministerelor de către Parlament prin: fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare, caracterizându-se mecanismele fiecărei din aceste modalități;
- se introduce funcția de Secretar de stat inexistentă până atunci în ministere,

<sup>205</sup> Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea listei ministerelor, nr. 29 din 16 februarie 2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 49-52.

cu toate că despre necesitatea ei s-a vorbit încă de demult,<sup>206</sup> stabilindu-se că Secretarul de stat este funcționar public de conducere de nivel superior numit în funcție pe criterii de profesionalism în conformitate cu Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. Ulterior, prin Legea pentru modificarea unor acte legislative, nr. 63 din 05 iulie 2019, statutul Secretarului de stat a suferit anumite modificări (în viziunea noastră, neîntemeiate), inclusiv stabilindu-se că Secretarul de stat este numit și eliberat din funcție de către Guvern la propunerea ministrului.<sup>207</sup> El asigură realizarea legăturilor funcționale dintre conducerea ministerului și corpul de funcționari publici, precum și dintre subdiviziunile aparatului central al ministerului. Pentru exercitarea acestei funcții, Secretarul de stat este abilitat cu un set de atribuții, care au menirea să asigure elaborarea calitativă a programelor și planurilor ministerului, să coordoneze activitatea subdiviziunilor aparatului central și a structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerului, să monitorizeze și să evalueze executarea obiectivelor și a direcțiilor strategice ale ministerului, să asigure elaborarea proiectelor de acte legislative și normative și altele;

– sunt statuate autoritățile administrative din subordinea ministerelor și stabilită tipologia lor cu forma de organizare juridică:

*Agenția* care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii;

*Serviciul de stat* care se constituie pentru prestarea serviciilor publice administrative;

*Inspectoratul de stat* care se constituie exclusiv pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului.

Decizia privind reorganizarea și dizolvarea autorităților administrative din subordinea ministerelor ține de competența Guvernului sau, după caz, a Parlamentului, în cazurile stabilite expres de actele legislative speciale. Autoritatea administrativă din subordinea ministerului este condusă de către director, numit în funcție de către ministru, dacă altfel nu este stabilit prin actele legislative speciale.

<sup>206</sup> Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău: Museum, 2001, p. 105, 163-165.

<sup>207</sup> Legea pentru modificarea unor acte legislative, nr. 63 din 05 iulie 2019. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr. 223-229.

Legea specifică particularitățile de organizare și funcționare a *Cancelariei de Stat*, care are menirea să asigure organizarea activității Guvernului. Astfel, Cancelaria de Stat este condusă de secretarul general al Guvernului, care, conform art.16 (2), are un statut similar cu cel al ministrului. Din aceasta derivă caracterul politic al acestei funcții de demnitate publică.<sup>208</sup> Legiuitorul formulează funcțiile de bază ale Cancelariei de Stat care într-o formă concentrată se rezumă la asigurarea asistenței organizatorice a activității Guvernului, inclusiv a procesului de planificare strategică, coordonarea procesului de planificare a politicilor publice, managementului funcției publice și al funcționarilor publici, monitorizarea executării actelor legislative și normative. Prin exercitarea acestor funcții, Cancelaria de Stat asigură continuitatea derulării procedurilor aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate a guvernării.

Un capitol aparte în lege este dedicat evidențierii particularităților organizării și funcționării *altor autorități administrative centrale* în subordinea directă a Guvernului. Aceste autorități se formează conform prevederilor art. 17 (1) pentru realizarea politicii statului într-un anumit domeniu sau sferă de activitate, care nu intră în competența nemijlocită a ministerelor, precum și pentru soluționarea unor probleme în care competențele mai multor ministere se intersectează.

La momentul actual, în Republica Moldova activează următoarele *alte autorități administrative centrale*:

- Agencia de Investiții
- Agencia de Stat pentru Proprietatea Intelectuală
- Agencia Medicamentului și Dispozitivelor Medicale
- Agencia Națională pentru Cercetare și Inovare
- Agencia Națională pentru Securitatea Alimentelor
- Agencia Proprietății Publice
- Agencia Relații Funciare și Cadastru
- Agencia Relații Interetnice
- Biroul Național de Statistică
- Casa Națională de Asigurări Sociale
- Compania Națională de Asigurări în Medicină
- Serviciul de Protecție și Pază de Stat.

<sup>208</sup> Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16 iulie 2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 194-196.

Aceste autorități administrative centrale funcționează conform principiului de conducere unică exercitată de către directorii generali ai acestora, care sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern sau, în cazurile expres prevăzute de actele legislative speciale, de către Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului. Modalitatea de constituire, reorganizare și dizolvare a acestor autorități administrative centrale este aceeași ca și în cazul ministerelor, adică de către Parlament prin: fuziune, divizare, separare, transformare. Activitatea acestora este coordonată și controlată de către Guvern prin intermediul prim-viceprim-ministrului sau al unuia dintre viceprim-miniștri desemnat de Guvern.

Cât privește **autoritățile administrative centrale autonome**, după cum s-a menționat deja, prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate se aplică acestora în măsura în care nu sunt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective. În același timp, aceste autorități sunt concepute ca fiind parte componentă a sistemului administrației publice centrale de specialitate. La momentul actual, în Republica Moldova funcționează următoarele autorități administrative centrale autonome:

- Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
- Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației
- Agenția Națională pentru Protecția Concurenței
- Agenția Națională de Asigurare a Calității în Cercetare și Educație
- Administrația de Stat a Aviației Civile
- Banca Națională a Moldovei
- Consiliul Coordonator al Audiovizualului
- Curtea de Conturi
- Comisia Națională a Pieței Financiare
- Comisia Națională de Integritate
- Centrul Național Anticorupție
- Centrul pentru Drepturile Omului
- Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal
- Serviciul de Stat de Curieri speciali
- Serviciul de Informație și Securitate.

Modalitățile de organizare și funcționare a acestor autorități administrative centrale autonome sunt prevăzute în legile speciale și regulamentele care reglementează organizarea și activitatea autorităților respective.



Alături de reglementările privind particularitățile de organizare și funcționare a componentelor sistemului administrației publice centrale de specialitate, legea specifică și unele *dispoziții comune* privind organizarea și funcționarea ministerelor și altor autorități administrative centrale. Considerăm justificată această abordare, dat fiind faptul că prin aceasta se exclud posibilele repetări și suprapuneri, dacă s-ar examina fiecare tip de instituții în parte.

Astfel, art. 22 stabilește cadrul juridic de activitate a ministerului și altei autorități administrative centrale, stipulând că în activitatea sa fiecare minister sau altă autoritate administrativă centrală se conduce de Constituția Republicii Moldova, de Legea cu privire la Guvern și de alte acte legislative, de decretele Președintelui Republicii Moldova, ordonanțele, hotărârile și dispozițiile Guvernului, precum și de regulamentul său de organizare și funcționare.

Stabilind statutul juridic al ministerului și al altei autorități administrative centrale, legea prevede că acestea sunt persoane juridice de drept public. Ele obțin personalitate juridică din momentul intrării în vigoare a hotărârilor Guvernului prin care se aprobă regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora sau din momentul indicat în actele normative în cauză și pierd personalitatea juridică odată cu abrogarea deciziilor de obținere a personalității juridice.

Vom menționa că legea face lumină asupra conținutului unor noțiuni folosite în activitatea administrativă, inclusiv în activitatea administrației publice centrale de specialitate, cum ar fi noțiunile de: misiune; funcții; atribuții.

*Misiunea*, conform art. 24, determină rolul fiecărui minister și al fiecărei autorități administrative centrale în sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate, precum și viziunea strategică cu privire la realizarea politicii de stat în domeniile de activitate de care sunt responsabile. Ea reiese din direcțiile principale de activitate și din domeniile de competență ale Guvernului, care sunt încredințate unui minister sau altei autorități administrative centrale, și din prevederile actelor legislative speciale ce reglementează relațiile în domeniile de activitate încredințate acestora. Misiunea se realizează prin exercitarea de către autoritățile respective a anumitor funcții.

*Funcțiile* de bază ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale reprezintă, conform art. 25 (1), activitățile administrative care se desfășoară cu regularitate, menite să asigure realizarea integrală a misiunii acestora, având obligatoriu un rezultat al cărui beneficiar este un subiect extern pentru autoritatea în cauză. Într-o formă concentrată ele se rezumă la: realizarea politicii de stat

în domeniile încredințate; reglementarea normativ-juridică a domeniului gestionat; supravegherea și exercitarea controlului de stat, inclusiv verificarea respectării prevederilor legislației; prestarea serviciilor publice; gestionarea sferei de competență. Aceste funcții de bază se concretizează în regulamentele privind organizarea și funcționarea ministerului și a altei autorități administrative centrale.

*Atribuțiile* principale ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale, conform art. 26 (1), stabilesc acțiunile nemijlocite exercitate de un minister și de altă autoritate administrativă centrală pentru realizarea funcțiilor lor de bază, rezultatele concrete ale acțiunilor date, precum și menționează sferele lor de aplicare sau beneficiarii finali ai rezultatelor acțiunilor respective. Pornind de la aceasta, putem afirma că atribuțiile ministerului și ale altei autorități administrative centrale sunt mai numeroase decât funcțiile acestora, reprezentând, de fapt, o detaliere a lor într-o multitudine de acțiuni organizatorice, analitice, decizionale, de monitorizare și control, de întreținere a relațiilor cu beneficiarii de servicii și altele.

Într-o strânsă legătură cu misiunea, funcțiile și atribuțiile ministerului și ale altei autorități administrative centrale, legea mai stabilește *drepturile generale* ale acestora, precum și *responsabilitatea* miniștrilor și a directorilor generali ai altor autorități administrative centrale, reieșind din locul și rolul acestora în sistemul administrativ.

Astfel, ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate dispun de un ansamblu de drepturi generale, care le permit să-și realizeze misiunea, funcțiile și atribuțiile prin primirea informațiilor necesare de la alte autorități publice, crearea diferitor consilii consultative și comisii specializate, prin efectuarea activităților de control, fondarea întreprinderilor de stat, societăților comerciale cu capital integral sau parțial de stat, precum și să exercite funcții de fondator sau cofondator în administrarea acestora.

În ceea ce privește stabilirea responsabilității, vom menționa că miniștrii, în calitatea lor de membri ai Guvernului, sunt responsabili politic, în mod solidar cu ceilalți membri, pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia în fața Parlamentului. De rând cu aceasta, miniștrii mai sunt responsabili personal în fața Prim-ministrului pentru activitatea ministerului pe care îl conduc și pentru domeniile de activitate încredințate acestuia. Această responsabilitate dublă derivă din funcția politică și cea administrativă exercitată de ministru. Cât privește directorii generali ai altor autorități administrative centrale, aceștia

sunt responsabili personal pentru activitatea autorității pe care o conduc în fața prim-viceprim-ministrului sau a viceprim-ministrului responsabil de coordonarea și controlul activității acesteia, precum și în fața Parlamentului.

Atât miniștrii, cât și directorii generali ai altor autorități administrative centrale, fiind executori primari de buget, poartă răspundere personală pentru modul în care utilizează alocațiile aprobate autorităților pe care le conduc și pentru gestionarea optimă a fondurilor publice. Pe lângă răspunderea personală, în cazurile prevăzute de legislație, ei răspund disciplinar, civil, contravențional sau penal. De menționat că aceste tipuri de răspundere pot interveni, după caz, și după expirarea mandatului.

După cum ministerele și alte autorități administrative centrale formează sistemul administrației publice centrale de specialitate, tot așa totalitatea subdiviziunilor structurale ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale reprezintă *sistemul administrativ* al acestora. De regulă, el include aparatul central al ministerului sau al altei autorități administrative centrale și structurile organizaționale din sfera lor de competență, pe care legiuitorul le specifică în două categorii: a) serviciile publice desconcentrate; b) instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator.

***Serviciile publice desconcentrate*** sunt constituite, reorganizate sau dizolvate de către Guvern la propunerea ministrului sau, după caz, a directorului general al altei autorități administrative centrale. Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate în teritoriu fără personalitate juridică, pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate și care dispun de personalitate juridică. Serviciile publice desconcentrate ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal. Acestea din urmă își exercită atribuțiile în câteva unități administrativ-teritoriale de nivelul doi. Conducătorii serviciilor publice desconcentrate se numesc în funcția publică și se eliberează din funcția publică, în condițiile legii, de către ministru și, respectiv, de către directorul general.

***Instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator*** se constituie pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial. Aceste instituții publice se constituie, se reorganizează sau

se dizolvă de Guvern, la propunerea ministerului sau a altei autorități administrative centrale, ori, în cazurile stabilite expres de lege, de către Președintele Republicii Moldova, de ministru sau de directorul general. La moment în subordinea Guvernului activează următoarele instituții publice:

Agenția de Guvernare Electronică

Agenția Națională Antidoping

Agenția Servicii Publice

Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică.

Nomenclatorul serviciilor prestate de aceste instituții publice, mărimea taxelor la serviciile prestate contra plată, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale după tipurile lor se stabilesc de către Guvern, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului. Conducătorii acestor instituții se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.

Printre dispozițiile comune privind organizarea și funcționarea ministrelor și altor autorități administrative centrale se înscrie și funcționarea organelor consultative ale acestora, numite *colegii*. Acestea se formează de către Guvern la propunerea ministerului sau directorului general, pentru dezbaterile problemelor referitoare la activitatea și politicile promovate de minister sau de altă autoritate administrativă centrală. Colegiul ministerului sau al altei autorități administrative centrale are următoarea componență: ministrul (președintele colegiului), secretarul/secretarii de stat și secretarul general al ministerului sau directorul general (președintele colegiului) și directorii generali adjuncți, conducătorii subdiviziunilor interne autonome ale aparatului central al ministerului sau al altei autorități administrative centrale, precum și conducătorii structurilor organizaționale din sfera de competență a acestora. Soluțiile identificate și recomandările formulate în urma discuțiilor din cadrul colegiului ministerului sau al altei autorități administrative centrale se aprobă cu simpla majoritate a voturilor membrilor colegiului prezenți la ședință și se prezintă ministrului sau directorului general pentru adoptarea deciziei respective.

Activitatea ministrelor și a altor autorități administrative centrale este însoțită de emiterea *actelor administrative* cu caracter normativ și individual în conformitate cu procedurile administrative. Actele normative ale ministrelor și ale altor autorități administrative centrale pot fi revocate, suspendate ori abrogate de către Guvern în cazul necorespunderii acestora actelor legislative, decretelor

Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului sau pe motiv de oportunitate. Ele, de asemenea, pot fi contestate de către persoanele fizice și juridice în Guvern sau în instanța de contencios administrativ.

Legiuitorul se îngrijește și de reglementarea *asigurării activității* ministerelor și a altor autorități administrative centrale, specificând că finanțarea și asigurarea tehnico-materială a activității acestora se efectuează din contul mijloacelor prevăzute în legea bugetului de stat pentru anul corespunzător și al mijloacelor provenite din alte surse, conform legislației. De asemenea, se stipulează că condițiile de salarizare și garanțiile sociale ale personalului din cadrul ministerelor și al altor autorități administrative centrale se stabilesc de legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar și de cea privind salarizarea funcționarilor publici.

*În concluzie*, vom menționa că formarea și evoluția sistemului actual al administrației publice centrale de specialitate, care reprezintă ansamblul ministerelor, altor autorități administrative centrale și structurile organizaționale din sfera lor de competență, autoritățile administrative autonome, instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator, s-a produs în contextul adaptării la modelul democratic de guvernare.

## 5.4. Organizarea și funcționarea administrației publice locale

### 5.4.1. *Constituirea și evoluția sistemului actual al administrației publice locale*

O parte componentă a sistemului național de administrație publică îl constituie administrația publică locală. Prin sistem actual al administrației publice locale subînțelegem sistemul instituit în condițiile statului independent, care a evoluat în contextul procesului de democratizare a societății și de desfășurare treptată a modificărilor în sistemul politic, economic și spiritual al societății.

Pentru rezolvarea problemelor ce țineau de instituirea unui nou statut pentru administrația publică locală, Sovietul Suprem al RSS Moldova a instituit prin Hotărârea nr. 45-XII din 29 mai 1990 o Comisie permanentă pentru autoadministrarea locală și economia locală. Această comisie avea menirea să restructureze radical organizarea și funcționarea administrației publice locale, ținând seama de interesele populației și de particularitățile unităților administrativ-teritoriale.

De asemenea, a fost pregătită și adoptată Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635-XII din 10 iulie 1991, în care autoadministrarea locală era definită ca o activitate liberă a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale pentru rezolvarea în mod nemijlocit, sau prin intermediul organelor alese, a problemelor de importanță locală.<sup>209</sup> Aceasta reprezenta o viziune nouă asupra rolului administrației publice locale în sistemul social. Legea respectivă prevedea o anumită descentralizare a puterii de stat și extinderea competențelor organelor administrației publice locale prin lărgirea drepturilor privind adoptarea deciziilor în interesul locuitorilor unităților administrativ-teritoriale respective, asigurarea autogestiunii economice prin îmbinarea intereselor locale cu cele naționale. Legea nominalizată prevedea un sistem de administrație publică locală organizat pe două niveluri: primul nivel se preconiza să cuprindă comuna, orașul, iar al doilea nivel urma să cuprindă județul.

Pentru implementarea prevederilor acestei legi se stabilea o perioadă de tranziție pe parcursul căreia urma să se treacă treptat, în câteva etape, la noul sistem de administrație publică locală. În acest scop, la 22 iulie 1991 Guvernul Republicii Moldova a adoptat un Regulament provizoriu pentru perioada de tranziție la noua organizare administrativ-teritorială, care se preconiza să se producă.<sup>210</sup> Însă la 25 septembrie 1991 Guvernul Republicii Moldova adoptă Hotărârea nr. 533 cu privire la introducerea unor modificări în Regulamentul provizoriu,<sup>211</sup> prin care a permis comitetelor executive raionale să numească primarii, viceprimarii în cazul apariției locurilor vacante, ceea ce contravenea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635-XII din 10 iulie 1991. Regulamentul respectiv a funcționat până la 7 decembrie 1994, dar, în virtutea caracterului său provizoriu, și pe alocuri controversat, nu putea realmente satisface pe deplin cerințele autorităților administrației publice locale care activau în condițiile unei democratizări ascendente a societății.

<sup>209</sup> Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635-XII din 10 iulie 1991. În: *Legi, Hotărâri și alte acte normative*, vol. I, Chișinău, 1991.

<sup>210</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale ale Republicii Moldova în perioada de tranziție la noua divizare teritorial-administrativă, nr. 357 din 22 iulie 1991. În: *Curierul de seară*, 24 iulie 1991.

<sup>211</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 533 din 25 septembrie 1991, cu privire la introducerea unor modificări și completări în Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale ale Republicii Moldova în perioada de tranziție la noua divizare teritorial-administrativă, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 357 din 22 iunie 1991.

La acestea vom adăuga că și Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635-XII din 10 iulie 1991, așa și nu a fost pusă în aplicare, fiind abrogată în 1994. Aceasta s-a întâmplat din cauza predominării viziunilor conservative ale factorilor de decizie și ale clasei politice din acel timp, care frânau lansarea reformelor preconizate, fapt ce a cauzat prejudicii serioase ritmului descentralizării în administrația publică locală.

Din cauza conjuncturii politice și intereselor de grup nu au avut susținere nici propunerile înaintate de Comisia permanentă pentru autoadministrarea locală și economia locală a Parlamentului, care pe parcursul anilor 1991-1992 a înaintat un proiect de lege privind organizarea administrativă a teritoriului, care prevedea optimizarea numărului unităților administrativ-teritoriale prin crearea a 7-9 județe în locul celor 40 de raioane existente la acel timp.<sup>212</sup> Refuzul de a implementa o astfel de reformă a adus prejudicii serioase procesului de ajustare a administrației publice locale la noile condiții politice și economice ale timpului.

O etapă nouă în evoluția administrației publice locale începe odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova. Administrația publică, în general, și-a găsit reglementare constituțională, iar prin articolul 109 au fost consfințite principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Luate în ansamblu, principiile administrației publice locale semnifică atribuirea unui statut distinct administrației publice locale în raport cu administrația de stat.

Ulterior, principiile constituționale au fost preluate și dezvoltate în pachetul de legi din 7 decembrie 1994, și anume: Legea nr. 310 privind administrația publică locală,<sup>213</sup> Legea nr. 307 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova,<sup>214</sup> Legea nr. 308 cu privire la alegerile locale.<sup>215</sup> Prin adoptarea acestor legi au fost facilitate în mod obiectiv procesele reformatoare din administrația publică locală, deși încercările de reformare a acestui sector pe calea descentralizării se soldează fără rezultate palpabile. Aceasta se întâmplă și din cauza imperfecțiunilor existente în aceste legi. Astfel, Legea nr. 310

<sup>212</sup> Mihai Cotorobai, Descentralizarea și autoadministrarea locală. Cerințe ale timpului. În: *Revista Administrarea Publică*, 1993, nr. 1.

<sup>213</sup> În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 3-4.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> *Ibidem*.



privind administrația publică locală constituia, în principiu, o viziune nouă asupra statutului administrației publice locale, mai ales în sensul formulării principiilor enunțate, conținea și unele stipulări care nu erau în deplină concordanță cu statutul distinct al administrației publice locale.

Aceste stipulări se refereau la: pozițiile de subordonare a consiliilor pe verticală, inclusiv sub aspect financiar; primăria și comitetul executiv raional erau responsabile în fața Guvernului; primarul era și consilier al consiliului respectiv; primarul și președintele comitetului executiv raional își prezentau demisia în fața Președintelui Republicii Moldova; primarul interimar și președintele comitetului executiv raional interimar erau numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului. Aceste stipulări ambigue au provocat multe conflicte, la soluționarea cărora a fost implicată de mai multe ori Curtea Constituțională.

Evaluând rolul pachetului de legi din 7 decembrie 1994 în procesul de evoluție a sistemului actual de administrație publică locală, vom menționa că, dacă Legea privind administrația publică locală o putem aprecia, în pofida tuturor neajunsurilor ei, ca având un caracter, în temei, reformativ, întrucât promova unele valori europene, cum ar fi conceptul autonomiei locale, apoi Legea privind organizarea administrativ-teritorială n-a adus nimic nou, legiferând, de fapt, vechea organizare administrativ-teritorială cu 40 de raioane, un produs moștenit din trecut și care nu ținea seama de noile realități.

Astfel, ne aflăm în prezența unei contradicții, când, pe de o parte, prin fundamentarea constituțională și legală a principiilor administrației publice locale se inițiază ajustarea administrației publice locale la unii parametri europeni, iar, pe de altă parte, se păstrează încă un grad sporit de centralizare în activitatea administrativă. Contradicția între aceste legi a fost una dintre cauzele care au frânat obținerea autonomiei reale a administrației publice locale. Aceasta se întâmpla, de rând cu altele, și din cauza tergiversării implementării practice a noilor raporturi dintre administrația publică centrală și cea locală, care derivă din conținutul acestor documente.

O anumită influență asupra evoluției administrației publice locale la această etapă a avut-o și semnarea de către Republica Moldova la 02 mai 1996 a Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale, care a intrat în vigoare, pentru țara noastră, la 01 februarie 2008.<sup>216</sup> Acest document, prin conținutul său, compensează

<sup>216</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, maghiară și germană, Strasbourg, 1993, p. 23.

lipsa normelor comunitare pentru protecția drepturilor colectivităților locale, care sunt cele mai aproape de cetățeni și care oferă posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor referitoare la viața lor cotidiană. Carta a devenit un document-cadru al autonomiei locale pentru țările care au aderat la ea. Acest document servește drept o sursă de referință în procesul de elaborare a legislației naționale privind organizarea administrației publice locale și activitatea desfășurată de ea în condițiile descentralizării și autonomiei locale.

Vom menționa că semnarea de către Republica Moldova a Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale a avut un impact benefic asupra dezvoltării de mai departe a administrației publice locale, prin preluarea conceptului de autonomie locală, conținutului statutului aleșilor locali, modalităților de efectuare a controlului administrativ, modalităților de asigurare a colectivităților locale cu resursele financiare necesare, practicilor de asociere a colectivităților locale și a altor prevederi care și-au găsit reglementare în legislația națională.

O etapă distinctă în evoluția administrației publice locale demarează în anul 1998, odată cu adoptarea și punerea în aplicare a unui nou pachet de legi: privind organizarea administrativ-teritorială;<sup>217</sup> privind administrația publică locală<sup>218</sup>; privind finanțele publice locale;<sup>219</sup> cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.<sup>220</sup> Prin adoptarea acestor legi s-a încercat să se depășească abordarea fragmentară a transformărilor din administrația publică locală manifestată în trecut, accentul punându-se, de această dată, pe componentele prioritare ale reformei, și anume: pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale și pe reorganizarea instituțională și funcțională a administrației publice locale.

Nucleul acestor activități l-a constituit reforma administrativ-teritorială prin care în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, 10 județe: Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna (centrul de reședință Hâncești), Orhei, Soroca, Taraclia, Tighina (centrul de reședință Căușenii), Ungheni; mun. Chișinău și UTA Găgăuzia. Numărul unităților administrativ-teritoriale de primul nivel s-a micșorat de la 826 până la 644 de unități,

<sup>217</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12 noiembrie 1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr. 116-118/705.

<sup>218</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 186-XV din 06 noiembrie 1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr. 14-15/60.

<sup>219</sup> Legea privind finanțele publice locale, nr. 491-XV din 09 iulie 1999. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr. 101-102.

<sup>220</sup> Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, nr. 523 din 16 iulie 1999. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1999, nr. 124-125.

dintre ele: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1533 de localități. Aceasta s-a produs datorită comasării localităților cu o populație mai mică de 2500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de numărul de 1000 de locuitori cum prevedea legislația anterioară.

Noua organizare administrativ-teritorială, liberalizarea relațiilor sociale, creșterea activismului populației și atașamentului ei față de valorile democrației locale au creat condiții favorabile de realizare în practică a autonomiei locale și a descentralizării serviciilor publice.

Astfel, la nivel județean activa Consiliul județean ca autoritate reprezentativă, compus din consilieri aleși conform Codului electoral. Numărul consilierilor fiecărui Consiliu județean se stabilea în funcție de populația județului la data de 1 ianuarie a anului în care aveau loc alegerile și varia de la 27 până la 35 de consilieri. Consiliul județean alegea dintre membrii săi, pe durata mandatului, președintele, vicepreședintele Consiliului și biroul permanent, alcătuit din 5–7 consilieri. Biroul permanent era organul de lucru al Consiliului județean, autoritatea executivă a acestuia. Fiecare Consiliu județean avea un secretar numit de către Consiliul județean, la propunerea președintelui Consiliului județean, pe bază de concurs. Secretarul se bucura de stabilitate în funcție și nu putea fi membru al vreunui partid sau organizație social-politică.

Ca reprezentant al Guvernului în județ era prefectul, care era numit și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern și confirmat de Președintele Republicii Moldova. El era ajutat de unul sau doi subprefecți numiți și eliberați din funcție prin hotărâre de Guvern, la propunerea prefectului.

În calitatea sa de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul îndeplinea două funcții:

- a) conducea serviciile publice ale ministerelor și ale altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate constituite în unitățile administrativ-teritoriale;
- b) veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale.

În exercitarea primei funcții, prefectul dispunea de putere ierarhică asupra serviciilor respective. Aceasta se exprima prin punerea în aplicare directă de către prefect a sarcinilor trasate de Guvern în domeniile vizate. În exercitarea celei de-a doua funcții, prefectul acționa pornind de la misiunea de a asigura realizarea intereselor naționale, în vederea respectării legii și a ordinii publice în unitatea administrativ-teritorială respectivă, exercitând, în acest scop, controlul legalității

actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale de nivelul unu și doi.

Între prefect și autoritățile administrației publice locale nu existau raporturi de subordonare. Aceasta rezulta din natura raporturilor dintre desconcentrarea și descentralizarea administrativă. Fiind reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul nu putea afecta conținutul relațiilor care derivau din principiul descentralizării și autonomiei locale. El efectua controlul asupra activităților autorităților administrației publice locale numai în condițiile prevăzute de lege care exclud raporturile de subordonare.

La nivelul satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)<sup>221</sup> activau consiliile locale compuse din consilieri aleși, numărul cărora se stabilea în funcție de numărul locuitorilor unității administrativ-teritoriale respective și varia de la 7 până la 23 de consilieri. Consiliul local își alegea prin vot deschis, pentru durata unei ședințe, un președinte, care era asistat de secretarul consiliului local. În calitate de autoritate executivă în sate (comune), orașe (municipii) activa primarul, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Dar, odată cu schimbarea raporturilor de forțe în cadrul Parlamentului, după alegerile din 2001, în favoarea partidului comunistilor, a început să se pună la îndoială forma descentralizată de organizare a administrației publice. Prin Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001<sup>222</sup> s-a încercat să se facă modificări esențiale în sistemul administrației publice locale. Aceste modificări prevedeau: trecerea de la sistemul de județe la cel de raioane; substituirea instituției prefectului cu instituția președintelui comitetului executiv raional; excluderea serviciilor descentralizate; alegerea primarului de către consiliul local și exercitarea de către acesta a funcției de președinte al consiliului; posibilitatea eliberării din funcție a primarului de către consiliul ierarhic superior; excluderea posibilității instituirii impozitelor și taxelor locale; posibilitatea ridicării mandatului președintelui comitetului executiv raional înainte de termen la propunerea Guvernului; posibilitatea demiterii din funcție de către Parlament a președintelui, vicepreședintelui și a secretarului comitetului executiv raional, în cazul în care aceștia nu pot să fie demiși de către consiliul raional și altele.

<sup>221</sup> Conform legislației din 1998, în Republica Moldova (inclusiv în partea stânga a Nistrului) erau 50 de orașe și 15 municipii. Statut de municipiu au primit orașele: Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Râbnîța, Soroca, Taraclia, Tiraspol, Ungheni.

<sup>222</sup> Legea pentru modificarea, completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală, nr.781- XV din 28 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16/35.

Prin aceste modificări se promova, de fapt, fortificarea „verticalei puterii”, se schimba conceptul inițial al administrației publice locale, făcându-se abateri serioase de la prevederile Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale și de la normele constituționale, fapt dovedit ulterior de către Curtea Constituțională, care a calificat majoritatea acestor prevederi ca fiind neconstituționale.<sup>223</sup> Această a împiedicat punerea lor în aplicare; ca urmare, a apărut necesitatea adoptării unei legi noi privind administrația publică locală.

În schimb, în anul 2003, după expirarea legală a duratei mandatului aleșilor locali s-a pus în aplicare Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001.<sup>224</sup> Astfel, au fost lichidate județele și s-au format 34 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia. Prin micșorarea numărului minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 2500 de locuitori la 1500 de locuitori, s-a mărit și numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 644 la 915 unități.

Deși, conform prevederilor legii nominalizate, cu modificările ulterioare, divizarea în acest mod a teritoriului în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice, accesul cetățenilor la organele puterii și consultarea lor în problemele locale de interes deosebit, aceasta este destul de discutabil; or, fragmentarea excesivă a teritoriului diminuează din capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale.

Situația s-a ameliorat puțin când în anul 2005, sub influența instituțiilor europene, în cadrul Politicii de Vecinătate a fost semnat Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, care a prevăzut, de rând cu altele, și unele acțiuni concrete privind evoluția de mai departe a administrației publice locale. Astfel, cu participarea reprezentanților societății civile, a fost pregătit și adoptat, la 28 decembrie 2006, pachetul de legi, și anume: Legea nr. 436-XVI

<sup>223</sup> Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”, nr. 13 din 14.03.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 46-48/8.

<sup>224</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020 art.272; în vigoare 22.01.2021.

privind administrația publică locală;<sup>225</sup> Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă;<sup>226</sup> Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova.<sup>227</sup> S-au efectuat unele modificări și în Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16 octombrie 2003.<sup>228</sup>

Legile respective prevedeau distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, inclusiv dintre nivelul unu și doi ale administrației publice locale, promovarea bunelor relații interbugetare între centru și unitățile administrativ-teritoriale, modalitățile de efectuare a controlului administrativ al autorităților administrației publice locale. În totalitatea lor, ele vizează sistemul de relații dintre administrația publică centrală și cea locală, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, au fost stabilite niște rigori mai stricte privind constituirea unităților administrativ-teritoriale și dotarea lor cu ansamblul de competente proprii. Unul dintre criteriile de bază la acest capitol constă în faptul că unitatea administrativ-teritorială care urmează să se constituie trebuie să dispună de capacitate administrativă, adică să aibă resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Paralel cu aceasta se concretizează că numărul populației unității administrativ-teritoriale trebuie să fie mai mare decât numărul minim necesar stipulat în Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

În aspect instituțional, în luna mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale. El a fost abilitat cu atribuții concrete în domeniul administrației publice locale. Astfel, ministerul respectiv monitoriza aplicarea prevederilor cuprinse în programele de consolidare și fortificare a administrației

<sup>225</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35. Versiune în vigoare din data 01.01.2010 în baza modificărilor prin LP108-XVIII din 17.12.2009, MO193-196/29.12.2009, art. 609.

<sup>226</sup> Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 29-31. Versiune în vigoare din 28.04.2015 în baza modificărilor prin LP71 din 12.04.2015, MO102-104/28.04.2015, art. 170.

<sup>227</sup> Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 21-24. Versiune în vigoare din 24.08.2018 în baza modificărilor prin LP172 din 27.07.2018, MO321-332/24.08.2018, art. 529.

<sup>228</sup> Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16 octombrie 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 248-253. Republicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 384-395.

publice locale, elaborate în conformitate cu Programul de activitate al Guvernului, contribuia la exercitarea controlului privind legalitatea actelor emise de autoritățile administrației publice locale, supraveghea modul în care erau respectate principiile autonomiei locale și ale descentralizării în activitatea autorităților administrației publice locale, elabora și promova politicile statului în domeniul dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale. Ministerul respectiv preluase și funcțiile oficiilor teritoriale ale fostului Aparat al Guvernului, care au fost reorganizate prin Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 14 septembrie 2006 în direcții teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.<sup>229</sup>

O analiză mai detaliată a atribuțiilor acestui minister atestă că ele nu erau întocmai adecvate unei astfel de autorități centrale de specialitate. Printre ele prevalau funcțiile și atribuțiile cu caracter de intermediere și care se suprapuneau cu funcțiile și atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate. Aceasta dădea naștere la multe confuzii în activitatea practică și dăuna realizării scopului urmărit la crearea ministerului respectiv, fapt ce a condus, în anul 2009, la lichidarea lui cu transmiterea atribuțiilor de bază ale acestuia Cancelariei de Stat și altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate.

Aceasta s-a produs în contextul accederii la putere a forțelor democratice, când Guvernul și-a propus în Programul său de activitate pentru perioada 2009-2013 ca una dintre priorități *Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale*, care avea drept sarcină demontarea „verticalei puterii”, pornind de la premisa că integrarea europeană este un deziderat fundamental al Republicii Moldova, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic, descentralizării și modernizării administrației publice. Reieșind din aceasta, Guvernul a plasat pe prim-plan elaborarea și implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare.

**Strategia Națională de Descentralizare** a fost aprobată prin Legea nr. 68 din 05 aprilie 2012<sup>230</sup> și reprezintă un document complex ce prevede mai multe acțiuni chemate să asigure descentralizarea reală a puterii de stat. Strategia definea situația la momentul elaborării, problemele existente, tendințele de dezvoltare a sistemului administrației publice locale din Republica Moldova pe un termen mediu și expunea viziunea de dezvoltare a administrației publice locale în

<sup>229</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la reorganizarea oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului, nr. 1059 din 14 septembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 150-152.

<sup>230</sup> 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 5 aprilie 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 143-148.



următorii ani. Strategia a fost urmată de un Plan de acțiuni privind implementarea prevederilor ei pentru anii 2012-2015, care prevedea elaborarea, modificarea, perfecționarea, ajustarea la legislația comunitară a unui șir de acte normative pe domeniile pasibile descentralizării, precum și desfășurarea mai multor activități organizatorice cu referire la implementarea prevederilor acestor acte și la mersul procesului de descentralizare, în ansamblu.

Direcțiile de descentralizare prevăzute de Strategie vizau: a) descentralizarea serviciilor și competențelor; b) descentralizarea financiară; c) descentralizarea patrimonială; d) dezvoltarea locală; e) capacitatea administrativă; f) capacitatea instituțională a administrației publice locale; g) democrația, etica, drepturile omului și egalitatea de gen. Chiar și din această simplă enumerare a direcțiilor de descentralizare putem deduce caracterul complex al acestui document și orientarea lui la soluționarea problemelor stringente cu care se confruntă comunitățile locale.

Dacă e să ne referim la metodologia de elaborare a Strategiei și la consecutivitatea expunerii conținutului ei din perspectiva logicii interacțiunii cauzale cu efectele așteptate, vom menționa că pentru fiecare dintre aceste direcții de descentralizare se face, pentru început, o analiză a situației la moment în domeniul respectiv, ca apoi să se formuleze obiectivul specific pentru fiecare direcție și să fie formulate acțiunile prioritare care urmează să se întreprindă.

În ansamblu, se constată că la etapa adoptării Strategiei aveam o delimitare incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Se observa o intervenție excesivă a autorităților administrației publice centrale și a administrației publice locale de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către administrația publică locală de nivelul întâi. Una dintre problemele cu care se confruntă administrația publică locală la etapa actuală este cea privind resursele materiale, exprimată în delimitarea parțială și incertitudinea regimului juridic al proprietății de stat și al proprietății unităților administrativ-teritoriale. Funcționarea autorităților administrației publice locale este afectată și de practica defectuoasă în domeniul managementului resurselor umane; se observă, de asemenea, o participare relativ pasivă a populației în procesul decizional, persistă un grad scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali.

În baza constatărilor stării de fapt în toate aceste domenii de activitate, Strategia Națională de Descentralizare formulează obiectivele specifice, acțiunile prioritare menite să amelioreze situația din domeniile respective, iar Planul de acțiuni privind implementarea prevederilor pentru perioada 2012-2015 determină

termenele de executare, precum și responsabili de organizarea și realizarea acestor activități. În această ipostază, el reprezintă unul dintre cele mai importante componente ale procesului de reformă a administrației publice locale.

În pofida faptului că multe dintre acțiunile preconizate purtau, pe alocuri, un caracter declarativist, implementarea prevederilor preconizate și atingerea obiectivelor trasate de Strategie se întrevedea să se realizeze în termene concrete, conform etapelor de progres ale reformei.

Din această perspectivă vom menționa că după adoptarea Strategiei, la inițiativa și cu participarea nemijlocită a Cancelariei de Stat, au fost desfășurate un șir de activități cu caracter de instruire pentru funcționarii din administrația publică locală. S-au desfășurat conferințe în mediul academic,<sup>231</sup> ateliere informative pentru funcționarii publici, în cadrul cărora s-a discutat despre rolul guvernării locale în asigurarea procesului de descentralizare și în realizarea tehnicilor de comunicare privind mersul descentralizării. În anul 2014 s-a pilotat implementarea noului sistem de finanțe publice locale în raioanele Basarabeasca, Ocnița, Râșcani și în mun. Chișinău. Prin Legea nr. 24 din 04 martie 2016 toate consiliile locale/raionale din Republica Moldova au obținut dreptul de a se adresa Curții Constituționale, precum și de a schimba destinația terenurilor agricole, în limitele legii.<sup>232</sup> Aceste prevederi au fost apreciate ca benefice pentru sporirea gradului de autonomie a colectivităților locale, în calitate de pârgă reală în ceea ce privește dezvoltarea social-economică și apărarea mai eficientă a drepturilor și intereselor autorităților locale.

Rezultatele scontate în urma implementării prevederilor Strategiei Naționale de Descentralizare reprezintă un sistem de indicatori multidisciplinari care derivă din procesul de reformare a administrației publice locale, ca urmare a procesului de descentralizare și care, într-o formă concentrat-generalizatoare, rezidă în crearea unui sistem de transfer al competențelor de la administrația publică centrală spre administrația publică locală.

Nucleul acestui sistem de transfer al competențelor se aștepta să fie în sfera finanțelor publice, care au menirea să asigure autonomia financiară a autorităților administrației publice locale de ambele niveluri și să consolideze capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale. Schimbări esențiale se așteptau

<sup>231</sup> *Descentralizarea administrativă – componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova: Materiale ale Conferinței științifice din 10 iulie 2014, Chișinău: CEP USM, 2014.*

<sup>232</sup> *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 24 din 04.03.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 100-105.*

să se producă în domeniul patrimoniului, prin delimitarea clară a proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale de proprietatea statului, precum și prin stabilirea unor mecanisme concrete de trecere a proprietății de la administrația publică locală de nivelul întâi la administrația publică locală de nivelul al doilea, precum și de la administrația publică locală de ambele niveluri în proprietatea statului, și viceversa. Se prevedea crearea și dezvoltarea unui sistem performant de management al resurselor umane la nivelul administrației publice locale, bazat pe depolitizarea activității personalului, recrutarea transparentă și nediscriminatorie a funcționarilor publici, motivarea reală, asigurarea stabilității în funcție.

După cum se menționează în Raportul privind evaluarea finală (ex-post) a Strategiei Naționale de Descentralizare, elaborat de experții Proiectului „Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice în Republica Moldova”,<sup>233</sup> în rezultatul evaluării din 2015, 74% din acțiunile prevăzute în Planul de implementare a Strategiei pentru anii 2012-2015 au fost extinse până în 2018, deoarece nu au fost implementate conform angajamentelor inițiale, chiar dacă au existat resurse financiare considerabile în acest sens.

Deși în Planul de acțiuni nu au fost incluse costurile financiare estimate pentru implementarea Strategiei, aceasta a fost implementată în mare măsură cu suportul financiar al partenerilor de dezvoltare: „Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată” (Suedia, Danemarca, UNDP, UN Women) în valoare totală de 14.041.602 dolari SUA, implementat în perioada 2010-2015 și proiectul „Susținerea autorităților locale din Moldova” (USAID), în valoare de 12,5 milioane dolari SUA, implementat în perioada 2010-2016.<sup>234</sup>

După 2016, Republica Moldova nu a beneficiat de asistență externă în domeniul descentralizării; prin urmare, probabilitatea de finalizare a activităților și implementarea deplină a Strategiei a fost destul de redusă.

În urma evaluării finale realizate în 2021, experții constată un nivel redus de realizare a acțiunilor, activităților și obiectivelor specifice. Astfel, la 9 ani de la inițierea implementării Strategiei Naționale de Dezvoltare, doar 22,6% din acțiuni au fost pe deplin realizate, iar altele 22,6% au fost parțial realizate. Au fost inițiate unele măsuri de implementare în cazul a 25,0% din acțiuni, iar o treime din acțiuni nu au fost realizate – 29,8%.<sup>235</sup>

<sup>233</sup> Raport privind evaluarea finală (ex-post) a Strategiei Naționale de Descentralizare 2012-2018, Chișinău, 2021.

<sup>234</sup> *Ibidem.*

<sup>235</sup> *Ibidem.*

Așadar, dacă e să dăm o apreciere de ansamblu procesului de realizare a prevederilor Strategiei Naționale de Descentralizare, atunci nu putem să nu observăm, și în acest caz, caracterul tergiversat al acțiunilor de implementare a celor preconizate, neagregarea înțelegerii unitare asupra obiectivelor Strategiei și rezultatelor scontate din partea tuturor participanților la procesul descentralizării, deficitul de voință politică în promovarea și realizarea practică a unor domenii de descentralizare, subaprecierea necesității colaborării cu structurile asociative ale administrației publice locale, caracterul declarativist al multor prevederi ale politicii de descentralizare și un grad înalt de formalism în activitățile practice privind procesul de descentralizare.

#### ***5.4.2. Organizarea și funcționarea administrației publice în sate (comune), orașe (municipii)***

În conformitate cu art. 110 din Constituție, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în raioane, orașe și sate. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii. Fiecare dintre unitățile administrativ-teritoriale nominalizate își are semnele sale distincte cantitative și calitative care identifică apartenența ei la un anumit tip de unitate administrativ-teritorială. Aceasta este într-o strânsă legătură cu următorii indici caracteristici pentru unitatea administrativ-teritorială: gradul de dezvoltare economică și social-culturală; prezența structurilor edilitar-gospodărești, industriale și comerciale; încadrarea populației în diferite sfere de activitate, cum ar fi industria, agricultura, prestările de servicii, activitatea intelectuală, viața culturală, științifică și politică.

În acest sens, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova include două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi; raioanele, mun. Chișinău, mun. Bălți și UTA Găgăuzia constituie nivelul al doilea.<sup>236</sup>

*Satul* este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri, în care majoritatea forței de muncă se află concentrată în agricultură, silvicultură, pescuit, oferind un mod specific și viabil de viață locuitorilor săi, și care, prin politicile de modernizare, își va păstra și în perspectivă specificul rural. Două sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice, se pot uni formând o singură unitate

<sup>236</sup> În continuare, numărul unităților administrativ-teritoriale: sate (comune), orașe (municipii) și organizarea autorităților administrației publice locale se dau exceptând teritoriul din stânga Nistrului.

administrativ-teritorială, numită comună. În așa caz, satul în care își au sediul autoritățile administrației publice locale ale comunei se numește sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință.

La etapa actuală în Republica Moldova sunt 860 de sate (comune), dintre ele: 823 în componența raioanelor; 12 în componența mun. Chișinău; 2 în componența mun. Bălți; 23 în componența UTA Găgăuzia.<sup>237</sup>

*Orașul* este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, în care majoritatea resurselor de muncă este ocupată în activități neagricole cu un nivel diversificat de dotare și echipare, exercitând o influență socioeconomică semnificativă asupra zonei înconjurătoare. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

La etapa actuală în Republica Moldova sunt 44 de orașe, dintre ele: 37 de orașe în componența raioanelor: Anenii-Noi, Basarabeasca, Briceni, Biruința, Bucovăț, Cantemir, Călărași, Căușeni, Căinari, Cimișlia, Criuleni, Cornești, Costești, Cupcini, Dondușeni, Drochia, Fălești, Florești, Frunze, Ghindești, Glodeni, Ialoveni, Iargara, Leova, Lipcani, Mărculești, Nisporeni, Ocnița, Otaci, Râșcani, Rezina, Sângerei, Șoldănești, Ștefan Vodă, Taraclia, Telenești, Tvardița; 6 orașe în componența mun. Chișinău: Codru, Cricova, Durlești, Sângera, Vatra, Vadul lui Vodă; 1 oraș în componența UTA Găgăuzia: Vulcănești.<sup>238</sup>

*Municipiul* este o localitate de tip urban cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, care are un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri comerciale și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii. La etapa actuală statut de municipiu este atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Cahul, Ceadâr-Lunga, Comrat, Edineț, Hâncești, Orhei, Soroca, Strășeni și Ungheni.<sup>239</sup>

Autoritățile publice care se constituie și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) sunt autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi, cu excepția celor din mun. Chișinău și din mun. Bălți, care sunt autorități ale administrației publice locale de nivelul doi. Acestea sunt: consiliul local, ca autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității

<sup>237</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.06.2020, MO353-357/22.12.2020 art.272; în vigoare 22.01.2021.

<sup>238</sup> *Ibidem.*

<sup>239</sup> *Ibidem.*

administrativ-teritoriale respective, și primarul, ca autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și autoritate executivă a consiliului local.<sup>240</sup>

*Consiliul local* este compus din consilieri aleși prin scrutin electoral universal, numărul lor fiind stabilit de la 9 până la 43 de persoane, în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale. Statutul juridic și organizarea activității aleșilor locali din cadrul autorităților publice locale se reglementează prin Legea privind statutul alesului local,<sup>241</sup> care, de rând cu altele, stipulează că alesul local este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la consolidarea autorității administrației publice locale pe care o reprezintă, la onorarea obligațiilor civice, asigurarea ordinii publice și la respectarea legislației.

Durata mandatului Consiliului local este de 4 ani și se exercită de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou-ales. Mandatul Consiliului local poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă. Consiliul local se întrunește în ședințe ordinare o dată la trei luni, la convocarea primarului, cu excepția primei ședințe. Consiliul local se poate întruni în ședințe extraordinare, ori de câte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși.

Consiliul local alege prin vot deschis, cu votul majorității consilierilor prezenți, pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează, fiind asistat de secretarul Consiliului local. Ședințele Consiliului local sunt publice. Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice. Competențele Consiliului local sunt stabilite de Legea privind administrația publică locală,<sup>242</sup> pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite de Legea privind descentralizarea

<sup>240</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35. Versiune în vigoare din 01.01.2010 în baza modificărilor prin LP108-XVIII din 17.12.2009, MO193-196/29.12.2009, art. 609.

<sup>241</sup> Legea privind statutul alesului local, nr. 768 din 02 februarie 2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 34. Versiune în vigoare din 18.12.2009, în baza modificărilor prin LP93-XVIII din 04.12.2009, MO187-188/18.12.2009, art. 586.

<sup>242</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35. Versiune în vigoare din data 01.01.2010 în baza modificărilor prin LP108-XVIII din 17.12.2009, MO193-196/29.12.2009, art. 609.

administrativă.<sup>243</sup> Competențele de bază ale Consiliului local țin de domeniul stabilirii impozitelor și taxelor locale, administrarea bunurilor domeniului public și ale celui privat, înființarea instituțiilor publice de interes local și organizarea serviciilor publice, aprobarea organigramei și statelor primăriei și a serviciilor subordonate, aprobarea bugetului local și a planurilor urbanistice ale localităților, organizarea de activități culturale, artistice, sportive și de agrement de interes local și alte domenii de activitate, în condițiile legii.

Deciziile Consiliului local se semnează de către președintele ședinței și se contra-semnează de secretarul Consiliului în cel mult 5 zile de la data desfășurării ședinței.

*Primarul*, în calitate de autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și autoritate executivă a Consiliului local, este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Primarul este șeful administrației publice locale. El participă la ședințele Consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului până la data validării următorului mandat de primar nou-ales, cu excepția cazurilor în care mandatul încetează înainte de termen. Mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de: a) demisie; b) incompatibilitate a funcției; c) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutiv, inclusiv pe motiv de boală; d) intrare în vigoare a sentinței de condamnare; e) deces.

Primarul, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, asigură executarea deciziilor Consiliului local, conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social. El reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, în condițiile legii. În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual.

*Secretarul Consiliului local* se selectează pe bază de concurs și se desemnează în funcție la prima ședință a Consiliului local, după anunțarea rezultatelor concursului. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție și are statut de funcționar public. Secretarul Consiliului local este și secretar al satului (comunei),

<sup>243</sup> Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 29-31. Versiune în vigoare din 28.04.2015 în baza modificărilor prin LP71 din 12.04.2015, MO102-104/28.04.2015, art. 170.



orașului (municipiului). Secretarul își îndeplinește atribuțiile prevăzute de lege sub autoritatea primarului.

*Primăria* este o structură funcțională care asistă primarul în exercitarea atribuțiilor sale legale, se organizează și funcționează în baza unui regulament aprobat de Consiliul local. Condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și eliberării din funcție a personalului primăriei, drepturile și obligațiunile lui sunt stabilite de legislația în vigoare și de regulamentul primăriei.

În unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi activitatea autorităților administrației publice locale, organizate în condițiile legii, se desfășoară în baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale. Baza financiară și economică a unităților administrativ-teritoriale este concepută ca o posibilitate de realizare a intereselor populației unității administrativ-teritoriale și ca o pârghe de influență asupra situației economice și financiare a statului.

### ***5.4.3. Autoritățile administrației publice ale raionului***

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune), orașe (municipii), unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale. Orașul în care își are sediul consiliul raional este numit oraș-reședință. Raionul, de regulă, poartă denumirea orașului-reședință. Hotarele administrative ale raionului reprezintă perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia și care coincide cu hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof.

În conformitate cu Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27 decembrie 2001,<sup>244</sup> implementată în 2003, odată cu lichidarea județelor, în partea dreaptă a Nistrului au fost formate următoarele 32 de raioane: Anenii-Noi, Basarabeasca, Briceni, Cahul, Cantemir, Călărași, Căușeni, Cimișlia, Criuleni, Dondușeni, Drochia, Dubăsari, Edineț, Fălești, Florești, Glo-denii, Hâncești, Ialoveni, Leova, Nisporeni, Ocnița, Orhei, Rezina, Râșcani, Sângerei, Soroca, Strășeni, Șoldănești, Ștefan Vodă, Taraclia, Telenești, Ungheni.

Raioanele ca unități administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public și, în această calitate, dispun de autorități publice, de un patrimoniu distinct de cel al statului, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în

<sup>244</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020 art.272; în vigoare 22.01.2021.

gestionarea treburilor publice locale, iar autoritățile administrației publice locale își exercită, în condițiile legii, autoritatea în dimensiunile spațiale ale unității administrativ-teritoriale respective.

Autoritățile publice care se constituie și activează la nivel raional, ca unități administrativ - teritoriale intermediare, sunt autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea, și anume: *Consiliul raional* ca autoritate reprezentativă și deliberativă a populației raionului; *președintele raionului*, ca autoritate publică executivă a consiliului raional.<sup>245</sup>

*Consiliul raional* este compus din consilieri aleși în condițiile Codului electoral, numărul cărora se stabilește în conformitate cu prevederile art. 11 (1) al Legii privind administrația publică locală, nr. 436 din 28 decembrie 2006, în funcție de numărul de locuitori ai raionului la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, dar nu mai mult de 43 de persoane. Durata mandatului Consiliului raional este de patru ani și se exercită de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou-ales. Mandatul Consiliului raional poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă.

Consiliul raional poate fi dizolvat înainte de expirarea termenului dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcău grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare, în cazul în care numărul consilierilor s-a redus cu mai mult de 1/3 din numărul stabilit de lege, precum și în cazul când acesta nu a adoptat nicio decizie timp de 6 luni consecutiv, indiferent de numărul ședințelor.

Consiliul raional este abilitat, prin lege, cu un ansamblu de competențe care îi permit să gestioneze și să satisfacă interesele locuitorilor raionului, beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, are dreptul la inițiativă în administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Consiliul raional se întrunește în ședințe ordinare o dată la 3 luni, precum și în ședințe extraordinare, ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui raionului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Consiliul raional alege prin vot deschis, pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează, fiind

<sup>245</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35/116. MODIFICAT LP223 din 04.12.2020, MO360-371/25.12.2020, art. 301; în vigoare 25.01.2021.

asistat de secretarul Consiliului raional. În realizarea competențelor sale Consiliul raional prin deliberare adoptă decizii asupra chestiunilor dezbătute, care sunt semnate de președintele ședinței și de secretarul Consiliului raional.

*Președintele raionului* este ales de către Consiliul raional, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși cu votul majorității consilierilor aleși și este asistat în activitatea sa de vicepreședinți aleși de Consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. Numărul vicepreședinților se stabilește de Consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. Mandatul președintelui și cel al vicepreședinților raionului încetează odată cu mandatul Consiliului raional. Președintele raionului poate fi eliberat din funcție înainte de termen de către Consiliul raional, cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși. Vicepreședintele raionului poate fi eliberat din funcție înainte de termen, cu votul majorității consilierilor aleși, la propunerea președintelui raionului sau a unei treimi din consilierii aleși.

În calitatea sa de autoritate publică executivă, președintele raionului asigură executarea deciziilor Consiliului raional, exercită conducerea operativă a serviciilor publice de interes raional, este coordonator al serviciilor publice descentralizate din cadrul raionului, președinte al comisiei raionale pentru situații excepționale. La solicitarea Consiliului raional, prezintă informații despre activitatea sa și a serviciilor publice din subordine. Președintele raionului reprezintă raionul în raporturile cu Guvernul, cu alte autorități publice centrale, cu persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, precum și în instanțe judecătorești, asigură colaborarea raionului cu alte unități administrativ-teritoriale, inclusiv din alte țări.

În exercitarea atribuțiilor sale președintele raionului emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Proiectele de dispoziții ale președintelui raionului în problemele de interes raional care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public, prin afișarea în locuri publice și plasarea pe pagina web oficială a autorității publice locale, respectându-se procedurile stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sau întâi, după caz.

Dispozițiile președintelui raionului se includ în Registrul de stat al actelor locale.

Președintele și vicepreședinții raionului cad sub incidența Legii privind statutul alesului local<sup>246</sup> și a Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.<sup>247</sup>

*Secretarul Consiliului raional* se selectează pe bază de concurs și se numește în funcție la prima ședință a consiliului raional, după anunțarea rezultatelor concursului. El exercită un ansamblu de atribuții prin care asigură buna funcționare a Consiliului raional: pregătește materialele pe marginea problemelor supuse dezbaterii în ședințele consiliului; avizează proiectele de decizii ale Consiliului și contrasemnează deciziile adoptate; asigură consultarea publică a proiectelor de decizii ale Consiliului, informarea publicului referitor la deciziile adoptate și la dispozițiile emise; primește, distribuie și întreține corespondența; organizează, coordonează, poartă răspundere pentru activitatea serviciilor de stare civilă, de protecție socială; acordă ajutor consilierilor și comisiilor Consiliului raional; asigură includerea actelor autorității administrației publice raionale în Registrul de stat al actelor locale; asigură efectuarea lucrărilor de secretariat. Secretarul Consiliului raional îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege.

Secretarul se bucură de stabilitate în funcție și cade sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158-XVI din 4 iulie 2008.<sup>248</sup>

În baza unui regulament aprobat de Consiliul raional se organizează și funcționează Aparatul președintelui raionului. Acesta exercită un ansamblu de atribuții menite să asigure organizatoric, informațional și metodic activitatea președintelui raionului și a Consiliului raional. Personalul aparatului președintelui raionului și al subdiviziunilor Consiliului raional are statut de funcționar public, cu excepția celor care dețin funcții de demnitate publică și a personalului angajat în baza contractului individual de muncă potrivit prevederilor Codului muncii.

<sup>246</sup> Legea privind statutul alesului local, nr. 768 din 02 februarie 2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 34. MODIFICAT LP223 din 04.12.2020, MO360-371/25.12.2020, art. 301; în vigoare 25.01.2021.

<sup>247</sup> Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16 iulie 2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 194-196. MODIFICAT LP257 din 16.12.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 288; în vigoare 01.01.2021.

<sup>248</sup> Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 230-232. MODIFICAT LP171 din 19.12.2019, MO393-399/27.12.2019, art. 319; în vigoare 27.12.2019.

#### 5.4.4. Administrația publică a municipiului Chișinău

În sistemul administrativ autohton un rol deosebit revine municipiului Chișinău, capitala Republicii Moldova, unde își au sediul autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova: Parlamentul, Guvernul, Președintele Republicii Moldova, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, alte autorități publice.

În municipiul Chișinău sunt concentrate obiective economice de importanță strategică, o rețea largă de instituții bancare de importanță națională, precum și un sistem dezvoltat de prestări servicii pentru populație. Municipiul Chișinău este un important centru științific, de învățământ și cultural al Republicii Moldova. Aici își au sediul Academia de Științe a Moldovei, diferite instituții de cercetări științifice, zeci de instituții de învățământ superior, biblioteci, muzee, teatre, săli de concerte și centre de agrement. Toate acestea îi atribuie municipiului Chișinău un statut aparte.

Statutul municipiului Chișinău este stabilit prin lege organică. În perioada 1995-2016 a funcționat Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 432-XIII din 19 aprilie 1995,<sup>249</sup> cu modificările ulterioare, care cu timpul nu mai răspundea cerințelor mereu crescânde în soluționarea problemelor privind gestionarea afacerilor publice și vieții social - economice din municipiu.

Astfel, la 17 iunie 2016 a fost adoptată Legea nr. 136 privind statutul municipiului Chișinău,<sup>250</sup> care reglementează particularitățile specifice ale organizării și funcționării autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău. Se accentuează ideea că modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău se reglementează în baza prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale,<sup>251</sup> ale Legii privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006,<sup>252</sup> ale Legii privind statutul municipiului Chișinău și ale altor acte legislative și normative.

<sup>249</sup> Legea privind statutul municipiului Chișinău cu modificările și completările ulterioare, nr. 431-XIII din 19 aprilie 1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 31-32. (abrogată la 17 iunie 2016).

<sup>250</sup> Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr.136 din 17 iunie 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 306-313. MODIFICAT LP3 din 06.02.2020, MO55-61/21.02.2020, art. 37; în vigoare 21.02.2020.

<sup>251</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, maghiară și germană, Strasbourg, 1993.

<sup>252</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35/116. MODIFICAT LP223 din 04.12.2020, MO360-371/25.12.2020, art. 301; în vigoare 25.01.2021.

Municipiul Chișinău este o unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea, care include în componența sa unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, stabilite în Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001,<sup>253</sup> cu modificările ulterioare.

Municipiul Chișinău este organizat în subdiviziuni administrativ-teritoriale numite sectoare, orașe și sate (comune). Teritoriul municipiului Chișinău este divizat în cinci sectoare: Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Râșcani. Cele 35 de localități din componența sa sunt organizate în 18 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre ele: 6 orașe: Durlești, Vatra, Codru, Vadul lui Vodă (cu localitatea Vădulenii), Cricova, Sângera (cu localitățile Dobrogea și Revaca); 12 sate (comune): Băcioi (Băcioi, Brăila, Frumușica, Străisteni), Condrița, Ghidighici, Trușeni (Trușeni, Dumbrava), Bubuieci (Bubuieci, Bâc, Humulești), Budești (Budești, Vădulenii), Colonița, Cruzești (Cruzești, Ceroborta), Tohatin (Tohatin, Buneți, Cheltuitori), Ciorescu (Ciorescu, Făurești, Goian), Grătiești (Grătiești, Hulboaca), Stăuceni (Stăuceni, Goianul Nou).

Administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către *Consiliul municipal* Chișinău, *consiliile orașenești și sătești* (comunale), ca autorități reprezentative și deliberative ale populației municipiului Chișinău, și de către *Primarul general* al municipiului Chișinău, *primarii orașelor, satelor (comunelor)*, ca autorități reprezentative și executive.

O particularitate a municipiului Chișinău constă în faptul că Consiliul municipal și Primarul general exercită competențe și atribuții specifice autorităților publice locale de nivelul întâi în teritoriul orașului Chișinău și de nivelul al doilea – în raporturile cu orașele, satele (comunele) din componența municipiului. Aceasta determină și tipurile de raporturi dintre autoritățile administrației publice ale municipiului, care dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova și prin alte acte legislative.

Astfel, raporturile dintre autoritățile administrației publice municipale și cele ale orașelor, satelor (comunelor) din componența municipiului Chișinău se întemeiază pe principiile autonomiei, subsidiarității, legalității, transparenței și colaborării în vederea soluționării problemelor de interes municipal. Între aceste autorități ale administrației publice nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

<sup>253</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 272; în vigoare 22.01.2021.

*Consiliul municipal* Chișinău ocupă un loc aparte în sistemul autorităților administrației publice. El este compus din 51 de consilieri aleși în condițiile Codului electoral și se consideră legal constituit dacă sunt validate mandatele a cel puțin două treimi din numărul total de consilieri.

În calitate de autoritate reprezentativă și deliberativă, Consiliul municipal are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local în teritoriul municipiului Chișinău, exercitând un ansamblu de atribuții în domeniul organizării activității administrației publice municipale, managementului strategic al municipiului, administrării patrimoniului și a finanțelor publice municipale, prestării serviciilor către populație, în alte domenii de interes municipal.

Consiliul municipal se întrunește în ședință ordinară, de regulă, o dată în lună, dar nu mai rar de o dată în 3 luni, la convocarea Primarului general, cu excepția primei ședințe. El se poate întruni în ședință extraordinară, ori de câte ori este necesar, la inițiativa Primarului general sau la cererea scrisă a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Convocarea Consiliului municipal se face, prin dispoziție a Primarului general, cu cel puțin 10 zile înaintea ședințelor ordinare și cu cel puțin 3 zile înaintea celor extraordinare. În temeiul dispoziției de convocare a ședinței, fiecare consilier este înștiințat cu privire la ședință de către secretarul Consiliului municipal.

Pentru fiecare ședință, Consiliul municipal alege din rândul consilierilor prezenți, prin vot deschis, un președinte de ședință, care conduce lucrările Consiliului municipal pe întreaga durată a ședinței pentru care a fost ales, asigură menținerea ordinii în timpul ședinței, precum și respectarea regulamentului de lucru al ședinței, supune votului consilierilor proiectele de decizii, semnează deciziile adoptate de Consiliul municipal și procesul-verbal al ședinței.

Proiectele de decizii sunt propuse spre examinare Consiliului municipal de către consilieri sau de către Primarul general și se examinează dacă sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a Consiliului municipal. Consiliul municipal adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți la ședință, cu excepția deciziilor privind aprobarea bugetului municipal, administrarea bunurilor proprietate a municipiului, stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării municipiului și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate, care se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

*Secretarul Consiliului municipal* este desemnat în funcție prin concurs în condițiile legii și trebuie să fie o persoană licențiată a unei facultăți de



drept sau de administrare publică. Secretarul Consiliului municipal se bucură de stabilitate în funcție și cade sub incidența Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public. El asigură buna funcționare a Consiliului municipal, aduce la cunoștință publică deciziile adoptate de Consiliul municipal și dispozițiile emise de Primarul general, acordă ajutor consilierilor și comisiilor de specialitate ale Consiliului municipal, acordă asistență metodologică consiliilor locale din teritoriul municipiului privind problemele organizării și funcționării consiliilor, asigură efectuarea lucrărilor de secretariat.

*Primarul general* este autoritate reprezentativă a populației municipiului Chișinău și executivă a Consiliului municipal, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. El poate participa la ședințele Consiliului municipal și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterei. Primarul general cade sub incidența Legii privind statutul alesului local, nr. 768-XIV din 2 februarie 2000.

Atribuțiile de bază ale Primarului general țin de domeniul conducerii activității executive, asigurării suportului tehnic și administrativ pentru activitatea Consiliului municipal, reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului, administrării patrimoniului municipal, elaborării și gestionării bugetului municipal, cooperării cu administrația publică centrală și cu alte autorități ale administrației publice locale, precum și cu societatea civilă. Primarul general reprezintă municipiul în raporturile cu Guvernul, cu alte autorități publice, cu persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, semnează, în numele municipiului sau al Consiliului municipal, actele și contractele încheiate în temeiul deciziei Consiliului municipal.

Municipiul Chișinău are 4 viceprimari, numărul cărora, în conformitate cu Legea privind statutul municipiului Chișinău, poate fi mărit prin decizia Consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. Viceprimarii sunt aleși la propunerea Primarului general prin decizia Consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. Prin aceeași procedură viceprimarii sunt eliberați din funcție. Viceprimarii exercită atribuțiile stabilite de către Primarul general și poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare.

Activitatea Primarului general în exercitarea atribuțiilor sale este asistată de Primăria municipiului Chișinău în calitate de structură funcțională care activează în baza Regulamentului de organizare și funcționare a Primăriei municipiului Chișinău.

O subdiviziune din cadrul Primăriei este Cabinetul Primarului general, care desfășoară activități specifice de secretariat, consiliere și monitorizare și este condus de șeful Cabinetului. Persoanele angajate în cadrul Cabinetului Primarului general au statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, sunt numite și eliberate din funcție de către Primarul general și cad sub incidența Legii cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Fiecare dintre cele cinci sectoare ale municipiului Chișinău este condus de pretor. Pretorul este reprezentant al Primarului general în sector și se conduce în activitatea sa de legislația în vigoare, de dispozițiile Primarului general și de regulamentul de organizare și funcționare a preturii. Pretorul este persoană cu funcție de demnitate publică, numit și eliberat din funcție de către Primarul general, în condițiile Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16 iulie 2010.<sup>254</sup> În calitate de reprezentant al Primarului general în sector, pretorul exercită atribuțiile sale fiind asistat de pretură, o structură funcțională cu statut de persoană juridică, care desfășoară activitatea în baza regulamentului de organizare și funcționare a preturii.

*Organizarea serviciilor publice comunale.* Consiliul municipal are dreptul, la propunerea Primarului general, să organizeze servicii publice în teritoriul municipiului în domeniile de activitate descentralizată stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, potrivit specificului și necesităților, în condițiile legii și în limita mijloacelor financiare disponibile. Conducătorii serviciilor publice de interes municipal sunt responsabili în fața Primarului general și a Consiliului municipal de executarea atribuțiilor ce le revin.

Astfel, sistemul administrativ al municipiului Chișinău reprezintă o totalitate de autorități publice reprezentative și deliberative, în persoana Consiliului municipal, consiliilor orașenești și sătești (comunale), autorități executive, în persoana Primarului general, primarilor orașelor, satelor (comunelor), abilitate prin lege cu atribuții în vederea asigurării unei bune funcționări a tuturor componentelor vieții economice, sociale, culturale a municipiului Chișinău.

<sup>254</sup> Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16 iulie 2010 În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, 194-196. MODIFICAT LP257 din 16.12.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 288; în vigoare 01.01.2021.

### 5.4.5. *Administrația publică a municipiului Bălți*

Municipiul Bălți este reședința Regiunii de Dezvoltare Nord a Republicii Moldova și principalul centru industrial al acestei regiuni cu o infrastructură dezvoltată. Municipiul posedă un patrimoniu economic, istoric și cultural substanțial. Rețeaua de instituții de învățământ superior, mediu de specialitate și profesional-tehnic, centrele de cercetare științifică, precum și instituțiile de cultură – teatrul dramatic „Vasile Alecsandri”, bibliotecile municipale și universitare, muzeele, monumentele istorice îi atribuie un loc aparte în promovarea valorilor spirituale în zona de nord a Republicii Moldova, dar și în întreg spațiul teritorial autohton.

În contextul transformărilor din administrația publică, începând cu 1 ianuarie 1995, orașul Bălți devine municipiu, ca unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi, iar din 25 octombrie 2012 a căpătat statut de unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea cu recalificările respective atribuite autorităților administrației publice locale din municipiu.<sup>255</sup>

Astfel, Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28 decembrie 2006, a fost completată cu Capitolul VII<sup>1</sup> „Administrația publică a municipiului Bălți”.<sup>256</sup> Conform prevederilor art. 59<sup>1</sup> alin. (2) din această lege, organizarea și funcționarea autorităților administrației publice ale municipiului Bălți se reglementează, în mod corespunzător, de prevederile acestei legi referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și de prevederile Legii privind statutul municipiului Bălți.

Pentru punerea în aplicare a acestor prevederi urma să fie elaborată și adoptată ulterior legea privind statutul municipiului Bălți. Deși au fost elaborate mai multe proiecte de legi, până în prezent o astfel de lege nu a fost adoptată, mai mult din lipsă de voință politică.

Potrivit prevederilor Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001, în componența

<sup>255</sup> Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 229 din 25 octombrie 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 254-262.

<sup>256</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35. Versiune în vigoare din 01.01.2010 în baza modificărilor prin LP108-XVIII din 17.12.2009, MO193-196/29.12.2009, art. 609.

municipiului Bălți intră 2 sate (comune): Elisaveta și Sadovoe, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi.<sup>257</sup>

În conformitate cu prevederile Legii privind administrația publică locală, nr. 436 din 28 decembrie 2006, administrația publică a municipiului Bălți se realizează de către Consiliul municipal, consiliile satești (comunale), ca autorități reprezentative și deliberative, și de către primarul municipiului Bălți, primarii satelor (comunelor), ca autorități executive.

*Consiliul municipal* Bălți coordonează activitatea consiliilor unităților administrativ-teritoriale Elisaveta și Sadovoe din componența municipiului în vederea prestării serviciilor publice de interes municipal, realizează, în mod corespunzător, competențele prevăzute de lege pentru consiliile locale în toate domeniile vieții social-economice a municipiului.

Consiliul municipal Bălți se întrunește în ședință ordinară, cu ordinea de zi propusă, o dată la 3 luni, la convocarea primarului municipiului; se poate întruni în ședințe extraordinare în cazul unor probleme de neamânat ori de câte ori este necesar, la inițiativa primarului municipiului sau la cererea scrisă a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Consiliul municipal alege prin vot deschis, cu votul majorității consilierilor prezenți, pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează și care este asistat de secretarul Consiliului municipal.

Pentru o mai bună organizare a activității sale, la etapa actuală, membrii Consiliului sunt repartizați în următoarele comisii consultative de specialitate: activitate economico-financiară; gospodărie municipală, administrarea bunurilor și protecția mediului; colaborare cu alte autorități, înfrățite, turism, culte și activități social-culturale; drept și disciplină; educație, protecție socială și sănătate publică.<sup>258</sup> Comisiile respective pregătesc și examinează proiecte de decizii pe diferite subiecte pe care le înaintează pentru dezbateri și aprobare Consiliului municipal.

*Secretarul Consiliului municipal* asigură buna funcționare a Consiliului municipal, aduce la cunoștință publică deciziile adoptate de Consiliul municipal și dispozițiile emise de primarul municipiului, acordă ajutor consilierilor și comisiilor consultative de specialitate ale Consiliului municipal, acordă

<sup>257</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 272; în vigoare 22.01.2021.

<sup>258</sup> Comisii consultative de specialitate. <http://balti.md/ru/sovet/komissii/>

asistență metodologică consiliilor locale de nivelul întâi, Elisaveta și Sadovoe, din cadrul municipiului privind problemele organizării și funcționării consiliilor.

*Primarul* în calitate de autoritate executivă și viceprimarii municipiului Bălți exercită, în mod corespunzător, atribuțiile prevăzute de Legea privind administrația publică locală pentru primarii unităților administrativ-teritoriale.

Activitatea primarului și a viceprimarilor în exercitarea atribuțiilor este asistată de Primăria municipiului Bălți, în calitate de structură funcțională, organizată în subdiviziuni de specialitate conform organigramei aprobate de Consiliul municipal.

#### ***5.4.6. Particularitățile administrației publice în UTA Găgăuzia***

În conformitate cu art. 111 din Constituția Republicii Moldova, localităților din stânga Nistrului, precum și unor localități din sudul Republicii Moldova, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie după statute speciale adoptate prin legi organice. Legile organice care reglementează statutele speciale ale acestor localități pot fi modificate cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși.

Astfel, Legea Republicii Moldova privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344 din 23 decembrie 1994,<sup>259</sup> stabilește condițiile speciale de autonomie pentru această unitate administrativ-teritorială. În conformitate cu prevederile legii nominalizate, Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special, care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este o parte componentă a Republicii Moldova. UTA Găgăuzia are o suprafață de 1830 km pătrați și o populație, conform recensământului din 2014, de 134,535 mii locuitori, dintre care: 112,387 mii găgăuzi; 6,389 mii moldoveni; 6,584 mii bulgari; 4,344 mii ruși; 3,317 mii ucraineni, 1,574 mii alte etnii.<sup>260</sup>

Unitățile administrativ-teritoriale din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz-Yeri) sunt stabilite prin Legea privind organizarea

<sup>259</sup> Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344 din 23 decembrie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 3-4. Versiune în vigoare din 31.05.2003 în baza modificărilor prin LP191 din 08.05.2003, MO97-98/31.05.2003, art. 432.

<sup>260</sup> <https://www.google.com/search?q=Popula%C8%9Bia+G%C4%83g%C4%83uziei&oq=Popula%C8%9Bia+G%C4%83g%C4%83uziei&aqs=chrome..69i57j0i22i30.11000j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 cu modificările ulterioare.<sup>261</sup>

Conform prevederilor legii nominalizate, în componența unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz-Yeri) intră 32 de localități, organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dintre ele: 2 municipii – Comrat și Ceadâr-Lunga; 1 oraș Vulcănești cu localitatea din componența lui Vulcănești loc.st.cf.; 23 sate (comune): Avdarma, Baurci, Beșalma, Beșghioz, Bugeac, Carbalia, Cazaclia, Chiriet-Lunga, Chirsova, Cioc-Maidan, Cișmichioi, Chioselia Rusă, Congaz, Congazcicul de Sus (Congazcicul de Sus, Congazcicul de Jos, Dedulești), Copceac, Cotovscoe, Dezghincea, Etulia (Etulia, Etulia Nouă, Etulia loc.st.cf.), Ferapontievca, Gaidar, Joltai, Svetlâi (Svetlâi, Alexeevca), Tomai.

La nivelul întâi, administrația publică locală din UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este organizatoric similară cu cea din sate (comune), orașe (municipii) din cadrul raioanelor și se realizează prin *consiliile sătești* (comunale), *orașenești* (*municipale*), ca autorități reprezentative și deliberative ale populației unității administrativ-teritoriale respective și de către *primarii satelor* (*comunelor*), *orașelor* (*municipiilor*), ca autorități reprezentative și executive.

La nivelul al doilea, calificat pentru UTA Găgăuzia ca nivel special de administrare, se constituie și activează Adunarea Populară ca autoritate reprezentativă și deliberativă, Guvernatorul (Bașcanul) și Comitetul executiv ca autorități executive.

*Adunarea Populară* este autoritatea reprezentativă investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale; este aleasă în circumscripții teritoriale prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Componența numerică a Adunării Populare se constituie astfel: un deputat de la 5 mii de alegători cu condiția ca fiecare localitate să aibă cel puțin un deputat. Deputat în Adunarea Populară poate fi cetățeanul Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 21 de ani și în momentul efectuării alegerilor locuiește pe teritoriul circumscripției teritoriale (localității) pe care o va reprezenta.

<sup>261</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 272; în vigoare 22.01.2021.

De competența Adunării Populare ține adoptarea actelor normative în următoarele domenii: știință, cultură, învățământ, gospodărie comunală și de locuințe, urbanism, ocrotire a sănătății, cultură fizică și sport, activitate bugetar-financiară și fiscală locală, economie și ecologie, relații de muncă și asistență socială, alte domenii de activitate.

*Guvernatorul (Bașcanul)* este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, pe bază alternativă. El trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 35 de ani și posedă limba găgăuză. Aceeași persoană este reeligibilă în funcția de Guvernator al Găgăuziei pentru două mandate consecutive.

Guvernatorul exercită conducerea activității autorităților administrației publice, informează anual Adunarea Populară despre activitatea autorităților administrației publice din Găgăuzia, emite hotărâri și dispoziții care sunt executorii pe tot teritoriul Găgăuziei, poartă răspundere pentru exercitarea atribuțiilor cu care este investit prin lege.

*Comitetul executiv* este format de către Adunarea Populară, la propunerea Guvernatorului, la prima sesiune pentru durata mandatului. Comitetul executiv al Găgăuziei asigură executarea și respectarea Constituției și a legilor Republicii Moldova, precum și a actelor normative ale Adunării Populare, reglementarea, în condițiile legii, a raporturilor de proprietate pe întreg teritoriul, administrarea economiei, construcției social-culturale, sistemului financiar-bugetar local, asistenței sociale, retribuirii muncii, sistemului fiscal local, protecției mediului înconjurător și folosirii raționale a resurselor naturale. Hotărârile și dispozițiile Guvernatorului și ale Comitetului executiv al Găgăuziei în termen de 10 zile după adoptare sunt trimise Guvernului Republicii Moldova cu titlu de informare.

#### ***5.4.7. Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului cărora li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie***

În conformitate cu prevederile art. 111 din Constituția Republicii Moldova, localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie după un statut special adoptat prin lege organică. Acest teritoriu constituie 3567 km pătrați și are o populație, potrivit datelor din 2014, de 475,665 mii de locuitori, sau cu 14,3% mai puțin decât în 2004.



Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 cu modificările ulterioare, prevede organizarea celor 147 de localități din stânga Nistrului în 79 de unități administrativ-teritoriale, după cum urmează: 1 municipiu – Tiraspol; 9 orașe: Camenca (cu localitatea Solnecinoe), Crasnoe, Dnestrovsc, Dubăsari, Grigoriopol (cu localitatea Crasnoe), Maiac, Râbnița, Slobozia, Tiraspolul Nou; 69 de sate (comune).<sup>262</sup>

Legea nr. 173 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stânga Nistrului<sup>263</sup>, adoptată la 22 iulie 2005, stipulează că după îndeplinirea condițiilor privind demilitarizarea și democratizarea regiunii transnistrene va fi desfășurat procesul de elaborare a unei legi organice cu privire la statutul juridic special al acestui teritoriu. Adoptarea Legii Republicii Moldova cu privire la statutul juridic special al Transnistriei va fi însoțită de adoptarea unui sistem de garanții interne care va fi format în baza procesului de negocieri.

În condițiile politicii separatiste promovate de autoritățile neconstituționale din stânga Nistrului, autoritățile centrale ale Republicii Moldova, cu concursul unor organisme internaționale și cu participarea țărilor garante, depun eforturi susținute, la etapa actuală, pentru reglementarea diferendului transnistrean și restabilirea integrității teritoriale a Republicii Moldova.

#### **5.4.8. Asociația Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM)**

Colectivitățile locale, după cum prevede articolul 10 al Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale, au dreptul, în exercițiul competențelor lor, de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea sarcinilor de interes comun. Dreptul colectivităților locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și acela de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat. Colectivitățile locale pot, în cadrul condițiilor prevăzute eventual de lege, să coopereze cu colectivitățile altor țări.<sup>264</sup>

Aceste prevederi au fost preluate și se regăsesc și în legislația Republicii Moldova. În conformitate cu prevederile Legii privind administrația publică

<sup>262</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16. MODIFICAT LP233 din 16.16.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 272; în vigoare 22.01.2021.

<sup>263</sup> Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stânga Nistrului, nr. 173 din 22 iulie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 101-103.

<sup>264</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, maghiară și germană, Strasbourg, 1993.

locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, consiliile locale au competența de a decide asupra asocierii cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale.<sup>265</sup> Pe parcursul anilor de independență a Republicii Moldova s-au făcut mai multe încercări de asociere a autorităților administrației publice locale, dar majoritatea dintre ele se constituiau pe principii politico-partinice, ceea ce a diminuat cu mult rolul acestora în soluționarea reală a problemelor cu care se confrunta administrația publică locală și a dezintegrat eforturile autorităților administrației publice locale în promovarea intereselor comune ale acestora.

După mai mulți ani de dezbinare, în contextul revenirii la discursul democratic al autorităților publice din Republica Moldova și promovării mai pronunțate a valorilor europene, la 21 martie 2010, la Chișinău a avut loc Adunarea Generală de constituire a Asociației Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). La această întrunire a fost adoptat Statutul CALM și alese organele de conducere: Consiliul de administrare; Președintele și vicepreședinții; Biroul executiv; Comisiile de specialitate; Directorul executiv; Comisia de cenzori. De data aceasta la baza organizării și funcționării acestei Asociații au fost puse interesele profesionale comune ale reprezentanților administrației publice locale și nu cele politico-partinice.

Aceasta deducem chiar din prevederile Statutului, care stipulează că Asociația Congresul Autorităților Locale din Moldova reprezintă o uniune de persoane juridice, neguvernamentală și neafiliată politic, nonprofit, care este constituită de către unitățile administrativ-teritoriale organizate potrivit legii în sate (comune), orașe (municipii), precum și de către asociațiile sale profesionale, în scopul promovării și protejării intereselor comune ale colectivităților locale respective și ale autorităților administrației publice locale, reprezentării unitare a intereselor comune ale membrilor săi în relațiile cu Parlamentul, Guvernul, alte autorități publice și instituții naționale, precum și în relațiile cu autorități publice, instituții și organizații internaționale.<sup>266</sup>

<sup>265</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35. Versiune în vigoare din data 01.01.2010 în baza modificărilor prin LP108-XVIII din 17.12.2009, MO193-196/29.12.2009, art. 609.

<sup>266</sup> Statutul în redacție nouă a Asociației Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) aprobat la Adunarea Generală a CALM la 29 ianuarie 2016. <https://www.calm.md/despre-noi/statutul-calm/>

Asociația Congresul Autorităților Locale din Moldova întrunește, reprezintă și sprijină toate comunitățile locale din Republica Moldova, recunoscute pe plan național și internațional, care promovează ferm principiile bunei guvernări, descentralizării și autonomiei locale, contribuind la modernizarea și dezvoltarea țării, precum și la creșterea calității serviciilor publice și asigurarea bunăstării cetățenilor la nivel local. Fiind o organizație reprezentativă a administrației publice locale din Republica Moldova, se conduce și promovează principiile solidarității, democrației, asigură și stimulează parteneriatul cu administrația publică centrală, societatea civilă, organizațiile internaționale, bazat pe un dialog eficient și acțiuni comune îndreptate spre implementarea procesului de descentralizare, fiind o platformă de informare, comunicare și coordonare.

Din perspectiva acestei viziuni derivă misiunea de bază a Asociației CALM, care este de a promova o administrație publică locală democratică, descentralizată, transparentă și eficientă, capabilă să contribuie efectiv la dezvoltarea comunităților locale și la asigurarea membrilor săi cu servicii publice de calitate, prin promovarea și dezvoltarea cooperării și solidarității între autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova.

Organele de conducere, administrare și control ale Asociației sunt: Adunarea generală a membrilor; Consiliul CALM; Președintele și vicepreședinții; Biroul executiv; Comisiile de specialitate; Directorul executiv; Comisia de cenzori – organ de control, Consiliul de Supraveghere – organ de monitorizare a activității Asociației. În cadrul Asociației se pot constitui asociații (corpuri, grupuri, rețele) profesionale ale aleșilor locali și funcționarilor care activează în cadrul administrației publice locale. Corpurile profesionale își desfășoară activitatea potrivit regulamentelor proprii de organizare și funcționare aprobate de Consiliul CALM. Printre rețelele profesionale CALM le vom menționa pe cele ale: femeilor primar; contabililor; specialiștilor în percepere fiscală; specialiștilor în domeniul reglementării proprietății funciare; secretarilor consiliilor locale. În cadrul întrunirilor membrilor rețelelor profesionale sunt discutate probleme actuale vizând domeniile pe care le reprezintă din sfera administrației publice locale.

Asociația CALM a marcat în martie 2022 doisprezece ani de activitate. În această perioadă a reușit să desfășoare o activitate benefică pronunțându-se, la solicitarea autorităților publice, asupra mai multor proiecte de legi, documente guvernamentale, organizând un șir de ateliere de instruire pentru reprezentanții administrației publice locale, cu referire la planificarea strategică, atragerea de

fonduri pentru dezvoltarea locală și altele. Destul de activ colaborează Asociația CALM cu diferite structuri din cadrul Guvernului, cu alte autorități publice centrale și locale din țară, precum și cu asociații similare din alte țări și cu organisme europene de profil.

## 5.5. Serviciul public, funcția publică și statutul funcționarului public

### 5.5.1. *Serviciul public și raporturile lui cu administrația publică*

Procesul administrativ în aspect universal întotdeauna a fost realizat de un corp de funcționari care erau în subordinea conducătorilor autorităților publice respective. Acești funcționari au avut statute diferite care prevedeau modalitățile de încadrare în serviciu, regulile de exercitare a obligațiunilor funcționale, exigențele față de pregătirea lor profesională, formele de remunerare a muncii prestate, precum și alte componente privind activitatea lor.

Istoriceste acest corp de funcționari a evoluat purtând diferite denumiri și având diferite semnificații. În a doua jumătate a secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea în țările occidentale acest corp administrativ formează în totalitatea lui așa-numitul *serviciu civil* (civil service), ceea ce semnifica deosebirea lui de serviciul militar, care își avea alte principii de organizare și funcționare. Ulterior se inițiază utilizarea încă a unui termen, și anume – *serviciul public* (public service), ca o totalitate a funcționarilor care activează în autoritățile publice, deosebindu-se de acei funcționari care activau în sectorul privat.

În sistemul sovietic de administrație acești termeni n-au fost utilizați. Sensul lor era exprimat prin noțiunea de *aparat de stat*, avându-se în vedere totalitatea funcționarilor angajați în organele administrației de stat, care își avea modalitatea sa de organizare și regulile sale de formare și funcționare, constituind totalitatea resurselor umane ale administrației de tip sovietic.

În contextul transformărilor democratice care au cuprins sfera politică, economică, socială și spirituală a vieții din republica noastră, inițiate în a doua jumătate a anilor 80 ai secolului trecut și continuate în anii următori, îndeosebi după dobândirea independenței, s-a produs o reevaluare a statutului și a activității angajaților din aparatul de stat. Aceasta și-a găsit expresie în mai multe acțiuni, printre ele fiind și *instituționalizarea serviciului public*.

Apariția acestei noțiuni este sincronică cu celelalte transformări care s-au desfășurat în administrația publică. În îmbinare cu aplicarea noilor principii de administrare, schimbarea structurilor și funcțiilor autorităților publice și implementarea noilor metode și tehnici de administrare, instituționalizarea serviciului public alcătuiește o componentă importantă a modernizării activității administrative și o condiție care facilitează sporirea calității ei.

Suportul juridic al acestor schimbări l-a constituit, pentru început, adoptarea la 04 mai 1995 a Legii serviciului public,<sup>267</sup> care inițiază procesul de reglementare a relațiilor sociale din domeniul serviciului public, iar ulterior, la 04 iulie 2008, a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public,<sup>268</sup> care actualizează și adaptează, în baza experienței acumulate, reglementarea relațiilor sociale din domeniul serviciului public la realitățile nou-formate.

În conformitate cu Legea din 04 mai 1995, „Serviciul public înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor”. Conform prevederilor celei de-a doua legi, din 04 iulie 2008, „Serviciul public reprezintă activitatea de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică”. Deși formulările respective la prima vedere diferă, vom menționa că problema de esență este aceeași. Din definițiile de mai sus putem deduce că structura serviciului public are trei componente: a) autoritățile publice; b) personalul angajat în ele; c) activitatea acestui personal orientată spre exercitarea atribuțiilor.

Personalul angajat în autoritățile administrației publice constituie resursele umane ale administrației, care asigură prin activitatea desfășurată funcționalitatea autorităților publice respective. Fără resursele umane, autoritățile publice respective, fiind chiar înzestrate cu resurse materiale, financiare și informaționale suficiente, nu ar putea să-și exercite atribuțiile.

O întrebare importantă care apare în contextul noilor reglementări ale activității resurselor umane ține de determinarea raportului dintre semnificația noțiunilor de

<sup>267</sup> Legea serviciului public, nr. 443 din 04 mai 1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 61. Abrogată prin LP158-XVI din 04.07.2008, MO230-232/23.12.2008, art. 840.

<sup>268</sup> Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 230-232. MODIFICAT LP171 din 19.12.2019, MO393-399/27.12.2019, art. 319; în vigoare 27.12.2019.

*serviciu public* și *administrație publică*. Aceste două institute sociale au multe laturi comune, dar au și unele deosebiri. Comun între ele este faptul că atât serviciul public, cât și administrația publică reprezintă o totalitate de autorități publice care asigură funcționarea statului. Natura publică a acestor autorități reprezintă elementul comun al lor, care le distinge de alte institute sociale.

Deosebirea dintre serviciul public și administrația publică reiese, în primul rând, din raportul dimensional al acestora. Dacă administrația publică reprezintă în exclusivitate activitatea autorităților publice executive, apoi serviciul public reprezintă, în afară de acestea, și aparatele autorităților publice legislative și judecătorești, dat fiind faptul că personalul din aceste autorități îndeplinește funcții publice și cade sub incidența reglementărilor prevăzute de Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public. Deci, după cum observăm, serviciul public este, din punct de vedere dimensional, o noțiune mai largă decât administrația publică.

În ceea ce privește conținutul și natura activităților desfășurate de ele, se cere de menționat că administrația publică are în sfera sa activitatea multidimensională și complexă a autorităților publice, cuprinzând acțiunile de organizare, conducere, coordonare, control al îndeplinirii deciziilor politice, prevederilor legislației, precum și multiple activități de prestări servicii către populație, pe când serviciul public înseamnă, în primul rând, activitatea personalului și totul ce este legat de mecanismele și procedurile din sfera funcției publice și a funcționarilor publici.

Instituționalizarea serviciului public și acțiunile care derivă din aceasta au contribuit, într-o anumită măsură, la redimensionarea activității resurselor umane din toate componentele lui structurale prin inițierea implementării unor noi mecanisme de activitate în acest domeniu, inclusiv prin stabilirea și reglementarea statutului juridic al funcționarului public.

### ***5.5.2. Funcția publică și statutul juridic al funcționarului public***

În toate țările administrația publică este realizată de un ansamblu de organe, structurile cărora sunt întocmite într-un mod în care funcțiile publice sunt exercitate de un aparat administrativ. Acest aparat a fost constituit treptat, scopul de bază fiind asigurarea funcționalității societății și satisfacerea necesităților care apar în rezultatul vieții în comun a oamenilor.

Trecerea la un nou sistem de administrație în condițiile statului de drept cere o nouă viziune asupra activității funcționarilor angajați în serviciul public. În scopul satisfacerii interesului general, profesia de funcționar public, exprimată în deținerea funcției publice, se cere reglementată prin norme juridice speciale care, în totalitatea lor, ar constitui un statut juridic al funcționarului public. Anume prin acest statut funcționarii publici urmează să primească garanția socială și juridică a faptului că efortul realizat de ei se valorifică în interesul societății și în interesele lor.

Elaborarea și implementarea unui astfel de statut care ar prevedea drepturile, obligațiunile, responsabilitățile funcționarului public, exigențele față de pregătirea lui profesională, promovarea unei politici de personal adecvate noilor realități de activitate a autorităților publice, stabilirea și implementarea unor garanții sociale pentru funcționarul public care i-ar permite să-și mențină nivelul profesional, bunăstarea materială, stabilitatea în funcție, precum și crearea altor condiții care îi determină locul și rolul lui în societate, este o sarcină majoră a autorităților statului.

Aceasta decurge din sarcinile generale și complexe ale serviciului public care constau în executarea prevederilor Constituției și legislației, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, asigurarea unei activități a autorităților publice în conformitate cu scopurile, sarcinile și competențele lor, perfecționarea permanentă a activității practice a funcționarilor publici și dezvoltarea lor profesională conform rigorilor timpului.

*Funcția publică*, conform prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 iulie 2008, reprezintă „ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică”. Aceasta înseamnă că orice funcție publică este o totalitate de atribuții cu care este abilitat un serviciu public (autoritate publică – A.S.) în vederea realizării sarcinilor acestuia de organizare a executării și de executare directă a legii, în regim de putere publică. Atribuțiile care formează conținutul funcției publice trebuie să fie prevăzute pentru fiecare funcție publică prin lege sau prin acte emise în baza legii.

În acest sens, funcția publică se identifică printr-o raportare la conceptul de autoritate publică, incluzând persoanele învestite cu prerogative de putere publică din cadrul autorităților publice care constituie cele trei ramuri ale puterii de stat.

Într-o altă accepțiune, funcția publică se definește prin raportare la instituțiile puterii executive, evocând statutul oricărei persoane care exercită prerogativele



unei funcții, indiferent de tipul investiției, de tipul organului sau de nivelul la care se exercită. Angajaților care dețin funcții publice li se atribuie calificativul de funcționar public.

*Funcționarul public* este persoana fizică numită, în condițiile legii, într-o funcție publică, care dispune de grade de calificare, stabilite în conformitate cu prevederile legale.

Remarcăm că noțiunea de funcționar public în reglementarea legală din Republica Moldova se deosebește dimensional de aplicarea acestei noțiuni în multe din țările de peste hotare. De exemplu, în Franța, Belgia, Olanda, Portugalia și în alte țări, pe lângă persoanele cu funcții de conducere și executive din autoritățile publice, statutul de funcționar public este deținut de orișice angajat din sfera învățământului, ocrotirii sănătății, serviciilor comunale și de agrement, din alte sfere de deservire a populației și de prestări servicii.<sup>269</sup> Aceasta determină clasificarea funcționarilor publici în funcționari superiori, medii, inferiori și alte categorii de calificare. O atare abordare a noțiunii de funcționar public face ca ea să cuprindă un număr mult mai mare de angajați.

În Republica Moldova, noțiunea de funcționar public este concepută, în primul rând, ca ocuparea unui post abilitat cu funcții (atribuții), fie în aparatele autorităților publice centrale, fie în aparatele autorităților publice locale. Această face ca numărul angajaților din serviciul public, deținători ai posturilor de funcționar public, să fie cu mult mai restrâns decât în țările europene.

De exemplu, efectivul-limită de funcții și posturi în autoritățile publice ale Republicii Moldova la situația din 01 ianuarie 2020 a constituit 45049,8 unități, dintre care 16728,5 unități erau funcții publice și 18807 unități erau funcții publice cu statut special. Astfel, funcțiile publice au constituit circa 1,8% din forța de muncă, la care se adaugă circa 2% de funcții publice cu statut special<sup>270</sup> (colaboratori ai serviciului diplomatic, serviciului vamal, ai organelor apărării, de prevenire și combatere a corupției, securității naționale și ordinii publice, altor categorii stabilite prin lege).

Transformările actuale din administrația publică, alimentate din intențiile de ajustare a sistemului administrativ la rigorile europene, implementarea

<sup>269</sup> Astrid Aner, Christoph Demmke, Robert Polet, *La fonction publique dans l'Europe de 15 Realites et Perspectives*, Institut Europeen d'Administration Publique, 1966.

<sup>270</sup> Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. *Raport anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2019*. Chișinău, 2020, p. 10.

principiilor noi de organizare și funcționare a administrației publice presupun o viziune nouă asupra drepturilor, obligațiilor, responsabilităților funcționarilor publici, precum și asupra exigențelor față de pregătirea lor profesională. Aceasta reiese din complexitatea proceselor caracteristice pentru administrația publică la etapa actuală în legătură cu implementarea noilor metode și tehnici de administrare, instituirea unor relații bazate pe pârghii manageriale moderne.

Vom menționa că statutul juridic al funcției publice se stabilește, de regulă, în dependență de: nivelul autorității publice care angajează funcționarul; rolul acestei funcții în structura autorității publice; caracterul și nivelul de competență profesională care se cer pentru ocuparea acestei funcții. În scopul unificării cerințelor pentru aplicarea prevederilor statutului juridic al funcției publice, în procesul de instituționalizare a serviciului public au fost introduse un șir de măsuri care integrează activitatea personalului în mecanismul de sporire a eficienței autorităților administrației publice. Printre aceste măsuri, evidențiem elaborarea, aprobarea și actualizarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice.<sup>271</sup> Aceasta s-a făcut în scopul perfecționării sistemului de formare, selectare și repartizare a personalului din serviciul public, al organizării raționale și sporirii muncii lor, diferențierii remunerării muncii în raport cu complexitatea activității.

Funcțiile publice se instituie în temeiul actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale altor autorități publice, emise în limitele competenței lor. La îmbunătățirea activității funcționarilor publici, iar prin aceasta și la sporirea eficienței autorităților publice în ansamblu, este chemată să contribuie clasificarea funcțiilor publice și atribuirea gradelor de calificare funcționarilor publici. Conform nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii cu atribuirea respectivelor grade de calificare:

**a) funcții publice de conducere de nivel superior:**

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

**b) funcții publice de conducere:**

- consilier de stat de clasa I;
- consilier de stat de clasa a II-a;
- consilier de stat de clasa a III-a.

<sup>271</sup> Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, nr. 155 din 21 iulie 2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2011, nr. 164-165. MODIFICAT LP257 din 16.12.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 288; în vigoare 01.01.2021.

c) *funcții publice de execuție*:

- consilier de clasa I;
- consilier de clasa a II-a;
- consilier de clasa a III-a.

Gradul de calificare se conferă de către persoana sau organul care are competența legală de numire în funcție a funcționarului public, printr-un act administrativ în rezultatul evaluării anuale a performanțelor profesionale. Fiecărui grad de calificare îi corespunde un anumit spor la salariu, calculat din data conferirii acestuia. Funcționarului public i se poate retrage gradul de calificare, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru săvârșirea unor acțiuni ilegale ce prevăd răspundere penală, precum și în cazul când gradul de calificare a fost conferit cu încălcarea legislației.

Persoana care exercită o funcție publică pentru prima dată are statut de funcționar public debutant și trebuie să parcurgă perioada de probă, care are drept scop verificarea cunoștințelor, abilităților și atitudinilor profesionale în îndeplinirea funcției publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului și exigențelor administrației publice. Durata perioadei de probă este de 6 luni, la expirarea căreia funcționarul public debutant este confirmat în funcția publică dacă a obținut la evaluarea activității profesionale cel puțin calificativul „satisfăcător”. În cazul obținerii la evaluarea activității profesionale a calificativului „nesatisfăcător” funcționarul debutant este eliberat din funcția publică.

Pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și a funcției de greșier din instanțele judecătorești, în care pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

Candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice. Autoritatea publică poate stabili și alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice. Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin: a) concurs; b) promovare; c) transfer; d) detașare; e) asigurare a interimatului funcției publice de conducere. Raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile legii.

În scopul formării unui aparat de funcționari eficient și cu o ținută morală înaltă legea prevede stabilirea anumitor *restricții și incompatibilități* pentru anumite persoane, care nu pot ocupa o funcție publică. Printre ele sunt persoanele cu antecedente penale, persoanele care sunt considerate prin hotărâre judecătorească incapabile de a exercita o așa funcție din motive de sănătate sau din alte cauze. Sunt restricții și pentru funcționarii publici angajați deja. Funcționarul public nu are dreptul să dețină două funcții, să desfășoare nemijlocit activitate de întreprinzător, să aibă conturi în băncile din străinătate, să plece peste hotare din contul persoanelor fizice și juridice.

Într-o strânsă legătură cu aceasta se stabilesc și unele *exigente speciale* față de funcționarii publici, care prevăd că la încadrarea în serviciul public și ulterior în fiecare an funcționarul este obligat să prezinte, în modul stabilit de lege, declarația de avere și interese privind veniturile, averea imobiliară și mobilă de valoare, depunerile bancare și hârtiile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate.

Eficiența autorităților administrației publice depinde în mare măsură de *formularea drepturilor și obligațiilor funcționarului public*. Printre drepturile legale poate fi numit dreptul de a examina probleme și de a lua decizii în limitele împuternicirilor, de a primi informația necesară, de a avansa în serviciu, de a dezvolta pregătirea profesională, de a se asocia în sindicate, de a fi remunerat conform funcției, de a beneficia de protecție juridică în corespundere cu statutul. Obligațiunile funcționarului public prevăd executarea la timp a deciziilor, respectarea strictă a drepturilor și libertăților cetățenilor, păstrarea secretului de stat, studierea opiniei publice și luarea ei în considerare în activitate, respectarea legislației în exercitarea atribuțiilor.

Într-o strânsă legătură cu drepturile și obligațiunile funcționarului public, legea prevede și modalitățile de *răspundere a funcționarului public*. Pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă, după caz, răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală.

Odată cu delimitarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală, între autoritățile administrației publice locale de nivel întâi și de nivel al doilea, precum și în rezultatul modificărilor instituționale și funcționale ale autorităților administrației publice, activitatea funcționarilor

publici capătă un nou conținut, impunându-se o responsabilitate mai mare în exercitarea funcției publice.

Aceasta presupune noi exigențe față de statutul funcționarului public, al cărui conținut trebuie să evolueze odată cu cerințele crescânde ale societății față de el. În această ordine de idei, considerăm oportună actualizarea periodică a conținutului statutului juridic al funcționarului public, sincronizarea lui cu procesele complexe care cuprind astăzi administrația publică, adaptarea lui mai adecvată la rigorile europene. Aceasta vizează, în primul rând, asigurarea stabilității în funcție a personalului din administrația publică, imparțialitatea lui politică, precum și identificarea unor noi exigențe față de pregătirea profesională a funcționarului public, dar și față de calitățile și ținuta lui morală și deontologică.

### ***5.5.3. Politica de personal în administrația publică***

Pentru funcționarea normală a serviciului public este nevoie de promovarea unei politici de stat a personalului, care reprezintă o totalitate de acțiuni și norme ce reglementează pregătirea, recrutarea, promovarea cadrelor, precum și evaluarea activității cadrelor din serviciul public.

Elaborând și realizând politica de stat a personalului, trebuie de obținut ca ea să corespundă anumitor criterii. În primul rând, ea trebuie să aibă un caracter unitar pentru toate autoritățile publice, deoarece autoritățile propriu-zise ale administrației publice formează un sistem unitar. Aceasta nu vine în contradicție cu principiile descentralizării și autonomiei locale, ci, dimpotrivă, presupune respectarea lor; or, caracterul unitar al politicii de personal nu exclude luarea în considerare a particularităților de organizare și funcționare a oricărei autorități publice.

În al doilea rând, politica de personal trebuie să se bazeze pe raționalitate și continuitate, adică pe niște măsuri treptate de schimbare și prefacere. Măsurile radicale și prea frecvente pot provoca o instabilitate a personalului din administrație sau chiar o slăbire a încrederii funcționarilor și a cetățenilor în administrația publică. Din aceasta reiese necesitatea elaborării unei politici de personal care ar asigura continuitatea și stabilitatea relativă în funcții a angajaților din administrația publică. Politica de personal, în tratarea științei administrației contemporane, are mai multe caracteristici dimensionale și valențe de conținut.

*În sens îngust*, politica de personal se limitează la rezolvarea problemelor referitoare la funcția publică, începând cu recrutarea și selectarea funcționarilor,

continuând cu încadrarea și promovarea lor în serviciu și terminând cu etapa în care încetează raportul de muncă.

*În sens larg*, politica de personal mai cuprinde și asigurarea unui climat favorabil și a condițiilor pentru realizarea rațională și eficientă a sarcinilor ce revin autorităților administrației publice. În acest sens, politica de personal cuprinde ansamblul sarcinilor și mijloacelor de realizare a lor, cu asigurarea unei poziții optime a funcționarului și îmbunătățirea relațiilor dintre funcționari în cadrul colectivului de muncă, respectul demnității personalului, amplificarea sentimentului de răspundere pentru îndeplinirea misiunilor sale. În această accepțiune personalul este conceput ca factor important și determinativ în activitatea autorităților administrației publice.

Aceste idei se conțin în Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002,<sup>272</sup> care prevede modalitățile de recrutare și selectare a personalului, de evaluare a activității acestuia, dezvoltare profesională, descrie cariera funcționarilor publici, asigurarea informațională a procesului de gestiune a resurselor umane, prevederi care ulterior au fost actualizate în alte acte normative.

Din perspectiva prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 2008,<sup>273</sup> politica de personal se încadrează în managementul funcției publice și al funcționarilor publici, care la nivel național este de competența Guvernului. Cât privește administrarea funcției publice și a funcționarilor publici în cadrul autorităților publice, aceasta se organizează și se realizează prin intermediul subdiviziunilor resurse umane în baza unui Regulament-cadru aprobat de Guvern.<sup>274</sup> Evidența la nivel național a funcțiilor publice și a funcționarilor publici se efectuează prin administrarea registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici și a dosarelor personale ale funcționarilor publici.

<sup>272</sup> Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.1227 – XV din 18 iulie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, 122-123. Versiune în vigoare din data 12.08.05 în baza modificărilor prin HP194-XVI din 28.07.2005, MO107-109/12.08.2005, art. 582.

<sup>273</sup> Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 230-232. MODIFICAT LP171 din 19.12.2019, MO393-399/27.12.2019, art. 319; în vigoare 27.12.2019.

<sup>274</sup> Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 201 din 11 martie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 55-56. MODIFICAT HG347 din 18.07.2019, MO238/19.07.2019, art. 417; în vigoare 19.07.2019.

Această evidență a funcțiilor publice și a funcționarilor publici permite să se elaboreze și să se promoveze o politică de personal judicioasă care are câteva componente:

a) **planificarea resurselor umane** presupune că fiecare autoritate a administrației publice, reieșind din situația curentă, dar mai ales din problemele dezvoltării de perspectivă a comunității, a domeniului administrat și din sarcinile pe care urmează să le rezolve, și în baza analizei contingentului existent de personal, planifică resursele umane pentru perspectivă. Aceasta permite asigurarea din timp a personalului necesar autorității publice, preîntâmpinarea apariției dezechilibrelor majore în politica de personal, definirea politicilor de dezvoltare a resurselor existente și de recrutare a noilor cadre. Planificarea resurselor umane are rolul de a prevedea cerințele viitoare de resurse umane și de a stabili programe de acoperire a acestor cerințe;

b) **formarea (pregătirea) personalului** se efectuează în cadrul sistemului de învățământ, preponderent în cel superior. Orișice absolvent al unei instituții de învățământ superior de profil economic, tehnic, cultural, agricol, pedagogic și altele poate pretinde, în ordinea stabilită de legislație și cu condiția întrunirii anumitor calități profesionale, la deținerea unei funcții publice în instituțiile administrative de profilul respectiv. Totodată, unele funcții publice, îndeosebi cele de conducere, cer o pregătire specială, care poate fi asigurată de instituții și facultăți specializate în studiul aprofundat al administrației publice. Vom menționa că în întreaga activitate de formare a personalului pentru administrația publică trebuie să se țină cont de faptul că, pe lângă pregătirea profesională, personalul din administrația publică trebuie să întrunească o serie de însușiri și trăsături specifice, cum ar fi: receptivitate activă la nou, independență în gândire, inițiativă, curaj, principialitate, exigență, responsabilitate, tact, ținută morală și deontologică și altele;

c) **recrutarea și selectarea personalului** presupune atragerea și încadrarea unui personal pregătit profesional pentru ocuparea funcțiilor publice vacante. Procesele actuale din administrația publică condiționează cu pregnanță folosirea unor metode noi de recrutare și selectare a personalului. Aceste metode reies din contextul general de democratizare a proceselor din administrația publică, din rolul exclusiv care îi revine personalului în cadrul acestor procese.

*Recrutarea* se referă la acel set de activități pe care autoritatea publică le folosește pentru a atrage candidați pentru posturile scoase la concurs, candidați



care au abilitățile și aptitudinile necesare pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor autorității respective. În acest sens, recrutarea personalului reprezintă procesul de căutare, de localizare, de identificare și atragere a candidaților potențiali din care urmează să fie aleși, prin selecție, candidații capabili care, în cele din urmă, prezintă caracteristicile profesionale necesare sau care corespund cel mai bine cerințelor posturilor vacante actuale și viitoare. De regulă, această activitate se face în mod planificat prin elaborarea unui program de recrutare a personalului. În sensul larg al cuvântului, politica de recrutare a personalului presupune adoptarea de către autoritățile administrației publice a unor reguli generale care ar prevedea condițiile recrutării, precum și metodele de recrutare.

*Selectarea* personalului se efectuează după recrutarea de candidați și este factorul important în formarea unei administrații eficiente. Este foarte necesar ca procesul selectării să se desfășoare pe baze democratice, respectând principiile autonomiei și descentralizării. Procesul de selecție a personalului trebuie privit ca o activitate de armonizare, de adecvare între cerințele unei funcții și capacitățile fizice și psihointelectuale ale candidatului selectat. Cele mai răspândite metode de selectare sunt: convorbirile (interviurile) cu solicitanții, cercetarea și analiza referințelor și calificărilor acestora, inclusiv a scrisorilor de motivare, organizarea diferitelor probe orale sau scrise. Fiecare dintre aceste metode poate fi folosită aparte, izolat sau combinată cu celelalte.

După selectarea candidaților, urmează *încadrarea* lor în funcțiile vacante. Ocuparea funcțiilor publice se face prin: concurs, promovare, transfer, detașare. Folosirea pe larg a metodei de accedere la o funcție publică prin concurs dă procesului de selectare și încadrare un caracter competitiv, ceea ce contribuie benefic la completarea autorităților administrației publice cu personal bine pregătit. Totodată, vom menționa că în Republica Moldova se resimte încă lipsa experienței de organizare a concursurilor, este foarte restrânsă baza metodică privind organizarea lor, nu este depășit subiectivismul în organizarea și desfășurarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice;

d) ***promovarea personalului*** este o etapă importantă a politicii de personal și unul dintre instrumentele cele mai eficiente de stimulare a activității angajaților, care produce efectul repartizării lor într-o funcție în care își pot realiza mai eficient abilitățile personale. La baza activităților de promovare a funcționarilor publici trebuie să fie pusă evaluarea performanțelor acestora.

Evaluarea performanțelor profesionale reprezintă procesul de stabilire a modului în care angajatul își îndeplinește îndatoririle și responsabilitățile ce revin postului ocupat, comparativ cu standardele stabilite. Este dovedit că evaluarea performanțelor în activitatea funcționarilor publici este una dintre cele mai importante metode de cuantificare a eficienței atât la nivel individual, cât și pe ansamblul instituției, motiv pentru care atât instrumentele folosite în cadrul evaluării, cât și criteriile după care se realizează aceasta, trebuie să reflecte într-un mod cât mai obiectiv imaginea și ierarhia performanțelor funcționarilor publici, precum și aspectele socioafective care pot contribui la creșterea acestor performanțe.

Evaluarea performanțelor personalului din administrația publică este necesar de realizat nu doar în cazul promovărilor, dar și periodic, pentru cunoașterea continuă a calității activității acestora. Foarte important este cine urmează să efectueze evaluarea. Se consideră util ca funcționarii de conducere care acordă calificativele și compară meritele funcționarilor de execuție să fie pregătiți teoretic, să cunoască știința problematică a managementului resurselor umane, să posede metodele de analiză a caracterizărilor, să organizeze dezbateri pe marginea lor, să țină seama de opinia publică, să dea dovadă de principialitate și obiectivitate;

e) *dezvoltarea profesională continuă* reprezintă o componentă importantă a politicii de personal prin care se asigură permanentizarea instruirii. Alături de pregătirea (formarea) personalului pentru organele administrației publice, conform unui program de lungă durată, dezvoltarea profesională se impune ca o activitate de instruire periodică și de ridicare a nivelului profesional al personalului în termene reduse și are ca obiectiv amplificarea cunoștințelor, dezvoltarea aptitudinilor și deprinderilor practice de activitate administrativă a cadrelor.

În acest sens, dezvoltarea profesională este un proces sistematic de instruire, prin intermediul căruia angajații serviciului public și solicitanții se pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării aptitudinilor și capacităților profesionale. Pornind de la acest deziderat și ținând seama de evoluția administrației publice, crește simțitor rolul dezvoltării profesionale a funcționarilor încadrați în serviciul public.

Prin urmare, instituționalizarea serviciului public atrage după sine un șir de procese care influențează dezvoltarea administrației publice. Stabilirea statutului juridic al funcționarului public, identificarea exigențelor față de pregătirea lui profesională, instituirea categoriilor funcțiilor publice, gradelor de calificare pentru funcționarii publici, noilor cerințe înaintate față de politica de personal, formularea și implementarea garanțiilor sociale pentru funcționarii publici formează

în totalitatea lor acel mecanism care schimbă radical rolul serviciului public în evoluția socială. Serviciul public este un produs al activităților de reformare și modernizare a administrației publice, iar, pe de altă parte, anume personalul, în virtutea locului pe care îl ocupă în cadrul acestor procese transformatoare, devine principalul suport al acestor transformări; or, toate celelalte schimbări din administrația publică depind de activitatea personalului.

## **5.6. Formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici**

### ***5.6.1. Interferențe conceptual-metodologice și aplicative privind formarea profesională a funcționarilor publici***

Evoluția democratică a sistemului politic, instituționalizarea noilor raporturi sociale în condițiile statului independent, aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova au impus necesitatea unei preocupări adecvate privind formarea (pregătirea) cadrelor pentru administrația publică. Alături de organizarea administrativ-teritorială și reorganizările instituționale și funcționale ale administrației publice, pregătirea personalului pentru organele administrației publice reprezenta, la începutul perioadei de tranziție, una dintre prioritățile reformei administrației publice.<sup>275</sup> Măsurile desfășurate în cadrul reformei urmau să fie implementate de un personal bine pregătit; or, după cum observă Mihai Oroveanu, „o administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar încadrată cu funcționari nepregătiți profesional, nu își poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele care i-au fost puse la dispoziție”.<sup>276</sup>

Majoritatea funcționarilor care activau în organele administrației publice imediat după dobândirea independenței, în virtutea factorilor de inerție, erau obsedați de forme și metode de activitate vechi, moștenite din trecut, care nu mai corespundeau noilor exigențe de funcționare a administrației publice într-un mediu democratic și pluralist. Depășirea acestei stări de lucruri se întrevedea, de rând cu alte activități, prin crearea unui sistem nou de formare și dezvoltare profesională a personalului din administrația publică aflată în reformare.

---

<sup>275</sup> Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Moldova*, Chișinău: Museum, 2001, p. 31-33.

<sup>276</sup> Mihai Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București: Cerna, 1996, p. 27.

Despre aceasta ne vorbește experiența altor state. Astfel, în țările din Europa Occidentală încă la sfârșitul anilor 60 ai secolului trecut a fost conștientizată, în mod deosebit, necesitatea pregătirii specializate a funcționarilor publici.<sup>277</sup> Acest lucru s-a produs într-o strânsă conexiune cu procesele de reformare a administrației publice din aceste țări, cu implementarea noilor tehnici de administrare, a metodelor noi de planificare, organizare și activitate a serviciului public. Anume în această perioadă de reformare a administrației publice țările vest-europene și-au constituit și sistemele lor de pregătire a cadrelor pentru administrația publică. Experiența acumulată de aceste țări demonstrează că evoluția administrației publice impune, alături de soluționarea altor sarcini, și noi rigori în domeniul pregătirii cadrelor, adaptării acestor activități la noile realități.

În acest sens, vom menționa că de felul în care personalul concepe problemele și sarcinile care stau în fața organelor administrației publice la fiecare etapă istorică, de felul cum conlucrează cu cetățenii în vederea satisfacerii intereselor acestora, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor depinde eficiența transformărilor din societate.

Pe parcursul evoluției administrației publice din Republica Moldova, în această sferă de activitate au fost comise erori serioase. Deseori, în organele administrației publice, atât centrale, cât și locale, erau recrutate cadre incompetente, fără experiență nu doar în domeniul administrației publice, ci și în activitatea de muncă în general. Viața a demonstrat că o atare practică este nu doar incorectă, dar și dăunătoare, consecințele ei fiind resimțite până astăzi.

Aceasta impunea, o dată în plus, necesitatea unei noi viziuni asupra politicii de pregătire a cadrelor pentru administrația publică. Printre măsurile de edificare a unui sistem nou de pregătire a cadrelor pentru administrația publică se înscrie, în primul rând, deschiderea în anul 1993 a Academiei de Administrare Publică. Anume în cadrul acestei instituții de învățământ superior a fost constituit un sistem nou de instruire inițială și continuă a cadrelor pentru administrația publică, de care țara noastră nu a dispus în trecut. Ulterior, pregătirea cadrelor cu studii superioare pentru administrația publică s-a extins și a fost preluată și de alte instituții de învățământ superior: Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul și altele.

<sup>277</sup> Public Service Training SYSTEMS IN OECR COUNTRIES. Support improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. În: *SIGMA PAPERS*, 1998, no. 16.

În legătură cu aceasta s-a cerut o analiză a cadrului regulatoriu existent în instituțiile nominalizate, a practicii de planificare, realizare și monitorizare a procesului de studii la specialitatea „*Administrație publică*”. Efectuarea acestei analize a demonstrat că activitatea de pregătire a cadrelor este organizată în conformitate cu legislația în vigoare și cu actele normative naționale ale organelor de resort.

De rând cu aceasta, pregătirea specialiștilor pentru administrația publică se efectua în baza unor documente regulatorii proprii, din care s-au dedus și deosebiri existente, care derivă din experiența acumulată, din tradițiile fiecărei instituții, din modul de concepere a administrației publice ca domeniu de activitate și sferă de instruire. Aceste deosebiri își găseau reflectare în planurile de studii la specialitatea respectivă, în modul de organizare a stagiilor de practică a studenților, în folosirea diverselor metode de evaluare a cunoștințelor și competențelor studenților, în organizarea activității extracurriculare la specialitate. Fiind o expresie a principiului autonomiei universitare, aceste deosebiri, de fapt, diversificau experiența și practicile de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică.

În același timp, unele aspecte ale pregătirii specialiștilor pentru administrația publică cereau o convergență și interacțiune mai strânsă între instituțiile de învățământ și o abordare mai uniformă în sensul asigurării unei calități mai înalte a pregătirii lor profesionale.

Aceasta a devenit evident, îndeosebi, după aderarea la 19 mai 2005 a Republicii Moldova la Procesul de la Bologna prin decizia Miniștrilor europeni responsabili de învățământul superior, convocați în orașul Bergen din Norvegia.<sup>278</sup> Ca rezultat, se impunea o reformare, o modernizare și o reconceptualizare de structură, conținuturi și finalități a învățământului superior din Republica Moldova. Una dintre cerințele Procesului de la Bologna este standardizarea învățământului superior, ca o premisă de asigurare a calității pregătirii specialiștilor cu studii superioare.

Programul de modernizare a sistemului educațional în Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 863 din 16 august 2005,<sup>279</sup> de rând cu alte sarcini ce vizau implementarea practică a sistemului Bologna, prevedea

<sup>278</sup> Republica Moldova a aderat la Procesul de la Bologna. În: *Moldova suverană*, nr. 80 (20717) din 20 mai 2005.

<sup>279</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de modernizare a sistemului educațional al Republicii Moldova, nr. 863 din 16 august 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 113-116.

definitivarea elaborării și implementării standardelor educaționale și profesionale în învățământul superior.

Specialitatea „*Administrație publică*”, fiind una relativ nouă pentru învățământul superior din Republica Moldova, avea nevoie de o reglementare detaliată atât a procesului de formare a specialistului în acest domeniu, cât și de evaluare a competențelor lui profesionale. În acest scop, cu eforturi comune ale experților din instituțiile de învățământ superior preocupate de pregătirea cadrelor pentru acest domeniu, a fost elaborat *Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice*.<sup>280</sup> Standardul reprezenta „un ansamblu de norme care stabilesc cerințele minime obligatorii față de calificarea profesională din finalul absolvirii studiilor cu o specificare în termeni de volum de cunoștințe, grad de înțelegere a procesului administrativ, capacități de aplicare și integrare a celor studiate în activitatea profesională desfășurată în cadrul autorităților administrației publice”.

Standardul urmărea ca scop reglementarea procesului de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică, asigurarea interacțiunii între instituțiile de învățământ superior prestatoare de servicii educaționale și autoritățile administrației publice, în calitate de beneficiari, în identificarea și evaluarea competențelor specialiștilor din administrația publică, lucru care s-a realizat în procesul de implementare a prevederilor acestuia.

Prevederile Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice au servit drept o predispoziție importantă în elaborarea și punerea în aplicare a *Cadrului Național al Calificărilor* la specialitatea „Administrație publică”.<sup>281</sup>

Elaborarea Cadrului Național al Calificărilor pentru domeniul de formare profesională „*Administrație publică*” a fost condiționată de necesitatea sincronizării procesului de formare a specialiștilor pentru domeniul administrației publice cu exigențele pieței muncii față de pregătirea profesională a angajaților din administrația publică. Aceasta se justifica și prin faptul că administrația publică, în calitate de sistem, cu caracteristicile sale proprii, în general, și în domeniul resurselor umane, în particular, necesita și un sistem unic de pregătire

<sup>280</sup> Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice. În: *Administrarea publică și buna guvernare*, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice din 27-28 octombrie 2007. Caiet Științific ISAM nr. 2, Chișinău, 2008, p. 444 - 464.

<sup>281</sup> Cadrul Național al Calificărilor la specialitatea „Administrație publică”. În: *Cadrul Național al Calificărilor, Învățământ Superior*, Chișinău, M E, 2015, p. 127-145.

a specialiștilor pentru acest domeniu, activitate care are ca temei prevederile *Clasificatorului unic al funcțiilor publice*.<sup>282</sup> Având ca punct de pornire structura autorităților administrației publice centrale și locale, Clasificatorul nominalizat specifică funcțiile publice pasibile de exercitat în sistemul administrației publice, iar Cadrul Național al Calificărilor are menirea să determine competențele profesionale necesare pentru ocuparea și exercitarea funcției publice.

Cadrul Național al Calificărilor din Republica Moldova la specialitatea „Administrație publică” este orientat structural și metodologic spre valențele europene. Pentru sistemul european al învățământului superior în domeniul administrației publice este proprie o anumită omogenitate condiționată de rigorile sistemului democratic de organizare și funcționare a sistemului de administrație publică. Avându-și începuturile în sistemul francez al învățământului administrativ, sistemul de învățământ european în domeniul administrației publice se bazează pe o pregătire teoretică fundamentală a viitorilor specialiști, precum și pe cultivarea unor aptitudini practice necesare pentru exercitarea funcțiilor publice din cadrul instituțiilor administrative.

Studentii au posibilitate să beneficieze atât de cursuri obligatorii, cât de un larg spectru de cursuri opționale care derivă din necesitatea formării anumitor competențe la viitorii specialiști. O atenție deosebită se acordă stagiilor de practică în organele administrației publice, în cadrul cărora studenții practicanți exercită funcții concrete și sunt antrenați nemijlocit în activitatea administrativă. În organizarea stagiilor de practică un rol deosebit revine angajatorilor care în colaborare cu instituțiile de învățământ superior planifică și desfășoară stagiile.

Implementarea experienței europene în formarea personalului pentru administrația publică în Republica Moldova presupune o transformare a învățământului din unul informativ în unul formativ și introducerea unui sistem viabil de asigurare a calității. Evaluarea calității se realizează în baza câtorva indicatori de bază, care, la rândul lor, determină criteriile pentru evaluarea altor elemente ale procesului de învățământ, cum ar fi:

- *evaluarea randamentului academic*, indicator care presupune prezența unui întreg sistem de proceduri ce au drept scop determinarea calității produsului, competențelor viitorilor specialiști;

<sup>282</sup> Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, nr. 155 din 21 iulie 2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2011, nr. 164-165. MODIFICAT LP257 din 16.12.2020, MO353-357/22.12.2020, art. 288; în vigoare 01.01.2021.



- *evaluarea resurselor și condițiilor didactico-metodice de realizare a procesului de învățământ*, care presupune evaluarea și aprecierea performanțelor didactice și a condițiilor metodico-formative de realizare a procesului didactic;
- *evaluarea calității învățământului prin evaluarea activității profesorilor de către studenți*, procedură care are drept scop determinarea eficienței studiilor prin prisma aprecierii făcute de către cei care beneficiază de serviciile oferite de către cadrele didactice.

Componenta formativă generează o altă viziune și asupra curriculei universitare, care se axează înainte de toate pe formarea de competențe și nu pe transmiterea de informații. Astfel, curriculumurile pentru cursuri sunt elaborate în corespundere cu standardele socioprofesionale și adaptate la cerințele pieței muncii din sfera administrației publice prin procesul de consultanță cu angajatorii, care sunt interesați în sporirea calităților profesionale ale viitorilor specialiști.

În scopul studierii opiniei mediului academic încadrat în procesul de pregătire a cadrelor pentru administrația publică, dar și a angajatorilor, Cadrul Național al Calificărilor la specialitatea „*Administrație publică*” a fost consultat la ședințele catedrelor de profil, ale consiliilor facultăților respective de la Academia de Administrare Publică, Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul, precum și în Direcția pentru Politica de Cadre a Cancelariei de Stat, Federația Sindicatelor Angajaților din Serviciul Public, Direcția Administrație Publică Locală a Primăriei mun. Chișinău, Asociația Obștească – Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova.

Prin urmare, putem afirma că la etapa actuală în Republica Moldova este implementat un sistem complex și integrator de formare a personalului pentru administrația publică, bazat pe rigorile și valorile europene. Aceste valori și-au găsit reflectare în politicile educaționale autohtone, în cadrul regulativ al procesului de formare a personalului, în sistemul calificărilor și competențelor de aplicare și integrare a celor studiate în activitatea administrativă practică. Acest sistem necesită o actualizare permanentă, condiționată atât de evoluția sistemului educațional, cât și de transformările și redimensionările sistemului administrativ din Republica Moldova.

### 5.6.2. Valențe formative ale dezvoltării profesionale a funcționarilor publici

Alături de formarea (pregătirea) personalului pentru sistemul administrației publice, conform unui program de lungă durată prin obținerea studiilor superioare de licență, masterat și doctorat, dezvoltarea profesională se impune ca o activitate de instruire periodică de sporire a nivelului profesional al personalului în termene reduse și are ca obiectiv amplificarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea competențelor și aptitudinilor practice de activitate.

Pornind de la acest deziderat și ținând seama de cerințele pe care le înaintază permanent evoluția administrației publice, crește simțitor rolul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici. Practica a demonstrat că oricât de înalt ar fi gradul de pregătire a funcționarilor publici la începutul carierii lor, pe parcursul activității este necesară îmbunătățirea pregătirii profesionale, amplificarea cunoștințelor și competențelor în concordanță cu cerințele mereu crescânde ale practicii administrative. Aceasta se realizează prin instruirea profesională care are o anumită periodicitate și care, de fapt, asigură dezvoltarea profesională permanentă a funcționarilor publici.

Concepția dezvoltării profesionale permanente a funcționarilor publici se practică pe larg în numeroase state ale lumii, întrucât contribuția funcționarilor publici la dezvoltarea societății, îndeosebi în perioadele de reformare a administrației publice, depinde de actualizarea cunoștințelor și competențelor pe care le posedă și de capacitatea lor de a se adapta la situațiile noi pe care dinamica vieții sociale le înaintază necontenit.<sup>283</sup>

Experiența dezvoltării profesionale a funcționarilor publici în alte state denotă că această activitate trebuie să corespundă unor principii universale, cum ar fi principiul permanentizării instruirii profesionale, adaptării procesului de dezvoltare profesională la sarcinile noi ce apar în fața autorităților administrației publice, folosirii metodelor moderne de instruire.

Încă o cerință importantă este și abordarea sistemică a procesului de dezvoltare profesională. O astfel de abordare presupune studierea și analiza necesităților de instruire, în baza cărora se formulează scopul și obiectivele dezvoltării profesionale, urmate de alegerea metodelor de instruire și finalizează cu evaluarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

<sup>283</sup> Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Moldova*, Chișinău: Museum, 2001, p. 130-132.

*Studierea și analiza necesităților de instruire* presupune, pe de o parte, analiza cunoștințelor, competențelor necesare pentru fiecare funcție publică, iar, pe de altă parte, evaluarea gradului de competență al funcționarilor care dețin aceste funcții. Diferențele dintre acești indicatori vor constitui necesitățile de instruire a funcționarilor publici. Practica demonstrează că între ceea ce trebuie să cunoască un funcționar public în conformitate cu prevederile fișei de post și ceea ce el cunoaște în realitate întotdeauna vor exista diferențe, întrucât activitatea administrativă înaintea permanent față de funcționarii publici noi exigențe.

*Formularea scopului și obiectivelor dezvoltării profesionale* rezultă din necesitățile de instruire. Acestea se stabilesc pentru fiecare grup de funcționari și vor reieși din prevederile legislației în vigoare, sarcinile care stau în fața autorităților administrației publice respective, politicile publice la realizarea cărora participă funcționarii publici, doleanțele funcționarilor antrenați în procesul de dezvoltarea profesională.

*Stabilirea metodelor de instruire* vor depinde de scopul și obiectivele trasate. Pentru amplificarea și consolidarea cunoștințelor teoretice, de exemplu, pot fi folosite astfel de modalități, cum ar fi: conferințe, prelegeri, seminare, discuții îndrumate de un cadru didactic sau formator. Pentru formarea și sporirea competențelor profesionale, eficientă se consideră desfășurarea instruirii pe teren, folosind stagiunile, aplicațiile practice. Dacă scopul instruirii constă în schimbarea atitudinii sau a comportamentului, utilă este rezolvarea situațiilor de caz.

*Evaluarea procesului de dezvoltare profesională* are două aspecte de care trebuie să se țină seama. Primul constă în evaluarea cursurilor de dezvoltare profesională propriu-zise. Aceasta se face prin testarea participanților la cursuri prin chestionare speciale, dar și prin expunerea orală a opiniilor participanților referitor la organizarea și conținutul cursului de dezvoltare profesională. Nu mai puțin importantă este și evaluarea aplicării în activitatea practică de către participanții la cursuri a cunoștințelor acumulate și a competențelor formate în cadrul instruirii. Aceasta ține de sarcina autorităților administrației publice care delegă la studii funcționarii publici, a căror datorie rezidă în evaluarea prin testări, dar și mai bine – printr-o analiză minuțioasă a schimbărilor din activitatea funcționarilor, care au avut loc ca urmare a cursului de dezvoltare profesională.

Pe parcursul evoluției reformei administrației publice în Republica Moldova a fost treptat implementată abordarea sistemică a dezvoltării profesionale a funcționarilor publici. Acest lucru s-a efectuat concomitent cu edificarea sistemului

de instruire inițială și continuă a funcționarilor publici. Vom menționa, în acest sens, adoptarea în 1995 a Legii serviciului public,<sup>284</sup> care reglementa la modul general, alături de alte probleme, aspectele formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, constituirea în 1996 a Direcției pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova,<sup>285</sup> care a avut în componența sa o secție responsabilă de dezvoltarea profesională și evaluarea activității funcționarilor publici.

O etapă calitativ nouă în acest domeniu este adoptarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 iulie 2008,<sup>286</sup> care conține prevederi concrete privind procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Astfel, funcționarul public are nu doar dreptul, dar și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională. Fiecare autoritate publică trebuie să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care include atât aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților, cât și modelarea aptitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției.

Printre obligațiunile autorităților publice în organizarea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici se evidențiază: asigurarea posibilităților egale fiecărui funcționar public la instruire atât în țară, cât și peste hotare; asigurarea fiecărui funcționar public a diverselor forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, iar fiecărui funcționar public debutant – un curs de inițiere cu o durată de cel puțin 80 de ore; de a prevedea în bugetul anual propriu mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare și altele.

Un rol important în sistemul instruirii profesionale a funcționarilor publici revine rețelei instituțiilor de învățământ care prestează servicii de instruire. În majoritatea țărilor există instituții specializate de instruire a funcționarilor publici. De exemplu, în Portugalia activează două instituții de învățământ ce prestează în

<sup>284</sup> Legea serviciului public, nr. 443 din 04 mai 1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 61. Abrogată prin LP158-XVI din 04.07.2008, MO230-232/23.12.2008, art. 840.

<sup>285</sup> Regulamentul Direcției pentru politica de cadre pe lângă Guvernul Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr. 24. Abrogat prin HG1103 din 17.10.2001, MO129/23.10.2001, art.1165.

<sup>286</sup> Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 230-232. MODIFICAT LP171 din 19.12.2019, MO393-399/27.12.2019, art. 319; în vigoare 27.12.2019.

exclusivitate servicii de dezvoltare profesională a funcționarilor publici: Institutul Național de Administrație (INA) din Oeiras, specializat în organizarea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici din autoritățile administrației publice centrale; Centrul de Studii și Instruire pentru Administrația Locală din Coimbra (CEFA). Activitatea acestor două instituții de învățământ ocupă un loc deosebit în sistemul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din Portugalia, ca premisă de susținere a transformărilor reformatoare din sistemul administrativ portughez.<sup>287</sup>

În alte țări, cum ar fi Franța, Germania, Spania, de rând cu instituțiile de învățământ de nivel național există și instituții de învățământ regionale. O problemă a oricărui proces de instruire este cea a cadrelor didactice și a formatorilor. Numai un număr foarte restrâns de instituții de învățământ din Austria, Belgia, Italia, Irlanda beneficiază de un colectiv de profesori titulari, în rest corpul profesoral al instituțiilor de învățământ ce se ocupă de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici include, de regulă, alături de cadre profesionale titulare, formatori din rândurile funcționarilor cu experiență bogată de activitate din cadrul autorităților publice centrale și locale. Anume ei, după o instruire de scurtă durată în problemele andragogiei, metodelor de lucru cu adulții, pot fi de real folos procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

Astfel, valențele formative ale dezvoltării profesionale a funcționarilor publici depind de conceptualizarea corectă a procesului, principiile de organizare și desfășurare a activităților de instruire, abordarea sistemică a procesului, rețeaua de instituții prestatoare de servicii educaționale, contingentul de cadre didactice și formatori, sistemul de evaluare a procesului de organizare și prestare a serviciilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

### ***5.6.3. Rolul Academiei de Administrare Publică în formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici***

Complexitatea problemelor cu care se confrunta societatea moldovenească în perioada de constituire a relațiilor democratice, inițierea transformărilor complexe în viața social-economică și politică la începutul anilor 90 ai secolului trecut presupuneau și o nouă viziune asupra organizării și funcționării administrației publice. Evoluția proceselor transformatoare din societate impunea o nouă

<sup>287</sup> Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău: Museum, 2001, p. 130-131.

paradigmă în pregătirea cadrelor pentru organele administrației publice și crearea unui sistem eficient de dezvoltare profesională continuă a acestora.

Printre măsurile de edificare a unui serviciu public modern în Republica Moldova și a unui sistem nou de instruire a funcționarilor publici, după cum a fost menționat deja, se înscrie și deschiderea în anul 1993 a Academiei de Administrare Publică.<sup>288</sup> Pe parcursul anilor, într-un timp relativ scurt, Academia de Administrare Publică devine un veritabil centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire și dezvoltare profesională a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodologică a activității autorităților publice din Republica Moldova.

Academia de Administrare Publică a parcurs mai multe etape în dezvoltarea sa.<sup>289</sup> Primii cinci ani (1993-1998) sunt anii de constituire și afirmare a studiilor post-universitare, universitare și de dezvoltare profesională în domeniul administrației publice. Acesta reprezenta un fenomen nou pentru Republica Moldova care urma să contribuie la edificarea și dezvoltarea unui sistem administrativ nou, bazat pe democrație, pluralism și diversitate, deosebit de cel precedent.

Odată cu evoluția reformei administrației publice s-a resimțit și necesitatea redimensionării activității Academiei de Administrare Publică prin adaptarea la necesitățile transformărilor produse în administrația publică. Astfel, pe parcursul perioadei următoare (1998-2003) s-au întreprins acțiuni concrete privind organizarea specializată a instruirii funcționarilor publici, delimitând managementul educațional ce ținea de formarea specialiștilor pentru sistemul administrației publice de cel al dezvoltării profesionale prin cursuri de scurtă durată.

O etapă distinctă în activitatea Academiei de Administrare Publică o constituie anii 2003-2014, timp pe parcursul căruia s-a aflat sub tutela instituției șefului statului. Modificările structurale au atras după sine și anumite reconceptualizări ale conținuturilor studiilor. Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 577 din 24 mai 2007, studiile postuniversitare au fost reorganizate în studii superioare de masterat. În această perioadă Academia a fost acreditată atât la compartimentul studii, cât și la compartimentul cercetare științifică.

<sup>288</sup> Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1993, nr. 000; *Administrarea Publică, revistă metodică-științifică*, 1993, nr. 1.

<sup>289</sup> Aurel Sîmboteanu, Ion Dulschi, Aurelia Țepordei ș.a., *Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*, Chișinău: AAP, 2018.

Elaborarea, aprobarea și punerea în aplicare a unui nou statut al Academiei de Administrare Publică prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 225 din 26 martie 2014 inițiază o nouă etapă în activitatea instituției (2014 – 2022). Adoptarea Codului Educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 17 iulie 2014<sup>290</sup>, a determinat adaptarea regulamentelor instituționale de organizare și funcționare a instituției la prevederile acestuia. Prevederile statutare au fost completate și detaliate în Carta universitară a Academiei adoptată de Senat la 09 iunie 2015. O particularitate a acestei etape este consolidarea bazei materiale și didactice a procesului de studii, participarea Academiei în mai multe proiecte naționale și internaționale, promovarea practicii de mobilitate academică a cadrelor didactice și a studenților, implementarea Sistemului de management al calității, activități care au sporit substanțial capacitățile tehnice, informaționale, metodologice și umane ale Academiei.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții din domeniile educației, cercetării și inovării și modificarea unor hotărâri ale Guvernului, nr. 485 din 13 iulie 2022<sup>291</sup>, Academia de Administrare Publică a fost absorbită de către Universitatea de Stat din Moldova.

*Formarea personalului pentru administrația publică.* Una dintre principalele atribuții ale Academiei de Administrare Publică a fost formarea personalului pentru sistemul administrației publice. Formele de studii au evoluat pe parcursul anilor în dependență de cerințele pieței muncii, necesitățile reformei administrației publice, dar și conform prevederilor cadrului legislativ din domeniul educației și administrației publice: studii postuniversitare tradiționale (1993-2007), studii universitare de licență (1997-2007), studii de masterat pre Bologna (2002-2008), studii de masterat Bologna începând cu 2008. Trecerea de la o formă de studii la altă formă de studii a fost însoțită de acțiuni menite să asigure continuitatea experienței acumulate din perspectiva corespunderii procesului de formare a personalului la cerințele sociale aflate mereu în schimbare.

O verigă importantă în sistemul învățământului superior, după Ciclul I, învățământ superior de licență, îl constituie Ciclul II – studiile superioare de masterat, nivelul 7 în structura sistemului de învățământ în conformitate cu Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED- 2011), urmat de nivelul 8, cel mai înalt – studiile superioare de doctorat, Ciclul III.

<sup>290</sup> Codul Educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 17 iulie 2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr. 319-324.

<sup>291</sup> În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 208-216.



Una dintre direcțiile prioritare în activitatea Academiei de Administrare Publică a fost prestarea serviciilor educaționale de formare a specialiștilor de înaltă calificare prin studiile superioare de masterat. Funcționarii publici în exercițiu, dar și persoanele care aspiră pentru viitor la o funcție publică au posibilitate să-și aprofundeze cunoștințele și să-și fortifice competențele urmând programele de master: administrație publică; management; relații internaționale; drept constituțional și drept administrativ; anticorupție; management informațional în administrația publică și altele. Programele de studii au fost raportate la necesitățile pieței muncii din sistemul administrației publice din Republica Moldova și la standardele europene, atât din sistemul educațional, cât și din administrația publică. Prin activitățile educaționale prestate, Academia de Administrare Publică reprezintă un generator de capital uman și conducători care promovează inovațiile.

Pentru a corespunde acestor rigori, planurile de studii la programele de master prestate de Academie conțin, în conformitate cu prevederile Procesului de la Bologna, componentele structurale: temporală; formativă; acumulare; evaluare, având menirea să asigure atât acumularea cunoștințelor, cât și formarea competențelor necesare pentru exercitarea unei funcții publice.

Din perspectivă behavioristă, competența reprezintă o modalitate de executare efectivă și de succes a sarcinilor în comparație cu alți subiecți puși în aceleași condiții. Reieșind din aceasta, competențele sunt achiziționate prin formare și dezvoltare profesională și se bazează pe descrierea comportamentului și a reușitei în domeniul de activitate al angajatului.

Luând în vedere că sistemul de competențe de care trebuie să dispună specialistul cu studii superioare de masterat în domeniile programelor prestate de Academie se formează prin aportul tuturor disciplinelor de studii prevăzute în planurile de învățământ, au fost stabilite exigențe concrete față de structura și conținutul curricular al disciplinelor de studii (unităților de curs). Astfel, standardul curricular al disciplinei de studii include așa componente, ca: cadrul conceptual; administrarea disciplinei; obiectivele de formare a competențelor; tematica și repartizarea orelor pe tipuri de activități; obiective operaționale și conținuturi; ghidarea lucrului individual al studenților-masteranzi; metode și forme de evaluare și autoevaluare.

Calitatea pregătirii cadrelor depinde nu doar de proiectarea curriculară la specializarea respectivă, dar și de activitățile de realizare a procesului de formare a competențelor necesare specialistului din administrația publică. În acest sens, la Academie s-a acordat o atenție deosebită reglementărilor privind

realizarea procesului de formare a specialistului cu studii superioare de masterat, prin stabilirea rigorilor privind asigurarea cu cadre științifico-didactice și formatori, asigurarea calității procesului de studii, crearea condițiilor de documentare informațională, asigurare logistică și tehnico-materială, evaluarea randamentului de studii.

O parte componentă a formării profesionale a specialiștilor pentru domeniul administrației publice o constituie și stagiile de practică organizate de Academie și desfășurate în organele administrației publice centrale și locale. Curriculumul academic expune, la acest compartiment, rigorile față de organizarea stagiilor de practică, stabilind particularitățile fiecărei etape de stagiul, atât în aspect de organizare, cât și de conținut.

Realitățile sociale actuale au condus la o creștere a utilizării cunoașterii în activitățile practice, inclusiv în domeniul administrației publice, punând bazele schimbărilor structurale și funcționale din administrația publică. Cunoașterea acestor realități în contextul rigorilor curriculare ale studiilor de masterat constituie un element important în pregătirea profesională a viitorilor specialiști, folosind posibilitățile oferite de stagiul de practică desfășurat în autoritățile administrației publice centrale și locale.

O problemă importantă în activitatea colectivului științifico-didactic al Academiei rezidă în integrarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici cu formarea (consolidarea) ansamblului de valori euroconforme, pe care trebuie aceștia să le posede. În procesul de formare a cadrelor pentru sistemul administrației publice este necesar să fie asigurată o corelare maximă a taxonomiei obiectivelor (cunoaștere, aplicare, integrare) cu matricea interiorizării valorice, care presupune nu doar cunoașterea teoretică a valorilor, dar și aplicarea efectivă a acestora, precum și crearea sau chiar producerea de noi valori.

Constituirea referențialului valoric profesional pentru funcționarii publici este, în viziunea noastră, o cerință indispensabilă, un element-cheie al procesului educațional, care determină dimensiunile, conținuturile și competențele acestui profil de formare profesională. În mod obligatoriu acest referențial ar trebui să conțină astfel de valori, ca: integritate; responsabilitate; moralitate; creativitate; independență în luarea deciziilor; demnitate și onoare; imparțialitate; operativitate; nediscriminare și altele. Prin formarea competențelor bazate pe valori se asigură formarea ansamblului de competențe profesionale necesare pentru constituirea profilului valoric al specialistului din administrația publică.

Modelul educațional constituit în Academie pe parcursul anilor asigură, prin prestarea programelor de master, cultivarea acestor valori. Fapt atestat de activitatea prodigioasă desfășurată în autoritățile administrației publice centrale și locale, în alte instituții publice de majoritatea absolvenților studiilor de masterat din cadrul Academiei.

În scopul sporirii randamentului academic și ajustării continue a procesului de formare a specialiștilor prin studiile de masterat la solicitările evoluției sistemului de administrație publică din Republica Moldova, aflat în proces de reformare, Academia a promovat cultura calității în procesul educațional, prin acțiuni organizatorico-didactice, metodic-instructive și de dezvoltare profesională a cadrelor didactice, care au menirea să fortifice competențele profesionale și să genereze performanță academică.

*Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.* De rând cu studiile de masterat cu o durată de doi ani pentru învățământul cu frecvență și de doi ani și jumătate pentru învățământul cu frecvență redusă, Academia și-a adus aportul la edificarea societății bazate pe cunoaștere și prin activitatea de dezvoltare profesională a personalului din serviciul public. În acest sens, Academia, fiind lider național în prestarea serviciilor educaționale de dezvoltare profesională a funcționarilor, a contribuit la îmbunătățirea actului de guvernare în Republica Moldova.

Evoluția reformei administrației publice, implementarea unor noi abordări privind activitatea administrativă impune necesitatea pregătirii unei generații de funcționari, care, bazându-se pe experiența pozitivă acumulată de predecesori și folosind experiența altor țări, să poată asigura continuitatea transformărilor democratice din societate și să promoveze tehnologii administrative moderne. În acest sens, dezvoltarea profesională a specialiștilor din administrația publică servește drept garanție pentru asigurarea calității și eficienței activității administrative și ca o condiție de sporire continuă a randamentului muncii funcționarilor publici.

Experiența statelor avansate demonstrează că contribuția funcționarilor publici și a oficialilor aleși la progresul societății depinde de actualizarea cunoștințelor și competențelor pe care le posedă și de posibilitatea lor de a se adapta la situațiile noi pe care dinamica vieții sociale le înaintează neconținut. Ținând seama de faptul că fondul de cunoștințe și competențe acumulat odată devine cu timpul insuficient, crește simțitor rolul dezvoltării profesionale a angajaților din administrația publică.

Dezvoltarea profesională a specialiștilor din administrația publică, organizată în cadrul Academiei, a fost orientată la înprospătarea și aprofundarea cunoștințelor, precum și la consolidarea competențelor profesionale ale specialiștilor, inițiate în cadrul studiilor anterioare de formare profesională, inclusiv a studiilor de masterat, dar și dezvoltarea abilităților și modelarea comportamentului necesar pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor concrete de serviciu.

O abordare novatoare preluată de Academie din experiența țărilor europene în realizarea cursurilor de dezvoltare profesională o constituie abordarea sistemică a procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Aceasta prevede parcurgerea, în organizarea și desfășurarea cursurilor de dezvoltare profesională, a unui traseu care presupune studierea și identificarea necesităților de instruire a participanților la cursuri, stabilirea obiectivelor concrete pentru fiecare categorie de cursanți, alegerea metodelor adecvate de instruire, precum și analiza rezultatelor derulării fiecărui curs prin efectuarea evaluării, care stă la baza activităților ulterioare în organizarea cursurilor de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici.

Organizarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în cadrul Academiei s-a desfășurat în conformitate cu prevederile *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr. 158 din 04 iulie 2008, care prin art. 37 și 38 din secțiunea a 3-a stabilește, pe de o parte, drepturile și obligațiunile funcționarului public de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, iar, pe de altă parte, stipulează obligațiunile autorităților publice cu referire la prevederile bugetare pentru aceste activități, asigurarea posibilităților egale pentru funcționarii publici la instruire prin diferite forme și durată de studii și altele.

Prevederile legale își găsesc concretizare în *Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009<sup>292</sup>, cu modificările ulterioare, care, de rând cu descrierea principiilor de organizare și realizare a dezvoltării profesionale, definește conținutul sistemului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, care include beneficiarii de instruire, tipurile, metodele și programele de instruire, prestatorii serviciilor de instruire, finanțarea procesului de dezvoltare profesională

---

<sup>292</sup> Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 55-56; 2012, nr. 76-80.

continuă, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului.

Academia, în calitate de prestator principal de servicii în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, și-a desfășurat activitatea în baza Comenzii de stat aprobate de Guvern pentru fiecare an calendaristic, prin care se stabilește numărul de cursuri și de participanți, tematica acestora, termenele de realizare a cursurilor respective. Ele pot fi cu caracter general sau specializate pe anumite domenii concrete de activitate, de dezvoltare managerială, sau pentru funcționarii publici debutanți din autoritățile administrației publice centrale sau locale.

Luând în considerare necesitățile de dezvoltare profesională ale diferitor categorii de funcționari, dar și specificul tematicii abordate în cadrul cursurilor, se stabilesc obiective concrete, pentru realizarea cărora se elaborează programe de instruire. Astfel, pentru funcționarii publici debutanți, programele de studii cu o durată de 80 de ore academice prevăd câteva module, și anume: organizarea și funcționarea administrației publice; reglementarea activității funcționarului public; dezvoltarea abilităților profesionale ale funcționarului public; guvernarea electronică. Chiar din această simplă enumerare a denumirii modulelor de studii care conțin, la rândul lor, teme concrete privind sferele nominalizate, putem deduce caracterul complex al programei, realizarea căreia contribuie la dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale ale funcționarilor publici aflați la începutul carierei, necesare pentru exercitarea funcției publice deținute.

Astfel de cursuri, clasificate fiind ca acțiuni prin care se realizează dezvoltarea profesională inițială a funcționarilor publici, sunt completate cu activități de instruire, prin care se realizează dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici. Prin această formă de instruire are loc aprofundarea și îmbunătățirea competențelor deja existente ale funcționarilor publici, precum și a celor care sunt solicitate, de regulă, de necesitățile de strictă specializare în activitatea administrativă. Printre aceste cursuri se regăsesc cele ce vizează dezvoltarea abilităților de exercitare a atribuțiilor de serviciu; elaborarea și evaluarea politicilor publice; procesul de planificare strategică; dezvoltarea abilităților manageriale; managementul performanței; integrarea profesională în funcția publică; integritatea funcționarului public; managementul documentelor și altele.

Creșterea numerică din an în an a funcționarilor încadrați în instruirea profesională, precum și noile sarcini ce le înaintează viața, legate de conținutul,

metodele și formele dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, pun la ordine a zi căutarea de noi soluții în organizarea și desfășurarea procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici. În acest sens, de real folos sunt cursurile de dezvoltare profesională realizate cu susținerea diferitor parteneri externi: PNUD, USAID, SIDA, Banca Mondială, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) și altele. Având un suport informațional-metodic și logistic consistent, cursurile nominalizate răspund pe deplin necesităților de instruire a funcționarilor publici.

Este salutar faptul că autoritățile administrației publice manifestă tot mai mult interes pentru sporirea gradului de calificare a angajaților săi și solicită, din propria inițiativă, organizarea de către Academie a cursurilor de dezvoltare profesională pentru anumite categorii de funcționari. Astfel de cursuri au fost organizate la solicitarea Ministerului Finanțelor, Ministerului Afacerilor Interne, Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Agenției Naționale pentru Securitatea Alimentelor și a altor autorități ale administrației publice. Organizarea instruirii cadrelor la solicitarea autorităților administrației publice are unele avantaje, grație faptului că motivarea funcționarilor de a audia cursurile respective este mult mai mare și prin aceasta sporește eficacitatea lor.

Succesele în domeniul dezvoltării profesionale continue se datorează în mare măsură unui colectiv bine pregătit de formatori atât din rândul cadrelor didactice ale Academiei, cât și din rândul funcționarilor publici practicieni cu o bogată experiență de activitate în organele administrației publice. O bună parte dintre ei au beneficiat de cursuri de formare în domeniile prestate atât în țară, cât și peste hotare, fapt ce a contribuit la fortificarea competențelor metodico-didactice. Grație formatorilor, se îmbină mai reușit aspectele teoretice și cele practice de instruire, ceea ce contribuie la eficientizarea instruirii funcționarilor publici. În măsura posibilităților, în procesul de perfecționare a cadrelor din administrația publică sunt antrenați și formatori din străinătate.

În procesul de organizare și desfășurare a procesului de dezvoltare profesională a cadrelor este foarte importantă activitatea de studiere a eficienței serviciilor prestate. Aceasta se face atât prin chestionarele de evaluare a participanților la cursuri, cât și prin expunerea orală a opiniilor participanților referitor la organizarea și conținutul cursurilor de perfecționare. Și o modalitate și alta conțin aprecierile date de cei instruiți, aprecieri care permit a stabili gradul de realizare a obiectivelor trasate înainte de începerea cursurilor.

Ceea ce se observă din evaluările efectuate este tendința funcționarilor de a participa la cursuri de o durată mai lungă, îndeosebi pentru instruirea inițială. Și aceasta este firesc, dat fiind faptul că problemele cu care se confruntă astăzi administrația publică sunt multiple, soluționarea lor cere cunoștințe și competențe concrete.

Nu mai puțin importantă este și evaluarea aplicării cunoștințelor și competențelor dobândite în procesul de instruire în activitatea practică de către participanții la cursuri. Aceasta ține de sarcina autorităților care delegă la studii funcționarii publici, a căror datorie rezidă în aprecierile de rigoare printr-o analiză minuțioasă a schimbărilor din activitatea funcționarilor, care rezultă din instruire.

Astfel, activitatea de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici este o parte componentă a procesului complex de edificare a societății bazate pe cunoaștere. Conținutul acestui proces rezidă în sporirea calității capitalului uman încadrat în administrația publică și a randamentului activității administrative. Creșterea volumului de cunoștințe și fortificarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici, prin studiile de masterat și cele de dezvoltare profesională prestate de Academia de Administrare Publică pe parcursul anilor, reprezintă o predispoziție de eficientizare a activității administrative și un factor de sporire a competitivității.

Aceasta devine foarte important la etapa actuală, când în administrația publică din Republica Moldova se desfășoară niște procese complexe menite să ajusteze sistemul administrativ la standardele europene, exprimate în descentralizarea administrativă, autonomia locală, domnia legii, respectarea drepturilor omului, consultarea cetățenilor pe problemele de utilitate publică, transparența decizională și altele.

Or, anume de aceste lucruri nu s-a ținut seamă când Guvernul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 485 din 13 iulie 2022, a decis, fără a consulta beneficiarii de servicii prestate de Academia de Administrare Publică, lichidarea acestei instituții de învățământ superior prin fuziunea (absorbția) acesteia cu Universitatea de Stat din Moldova.



## 5.7. Administrația publică și integrarea europeană

### 5.7.1. *Retrospective ale relațiilor moldo-comunitare în domeniul administrației publice*

Relațiile moldo-comunitare, în general, și cele ce vizează domeniul administrației publice, în particular, își au începuturile în anii 90 ai secolului trecut. Transformările din administrația publică inițiate încă în anul 1990, având ca premise modificările treptate din sistemul politic și economic al societății moldovenești, au constituit de la bun început o tendință spre valorile democratice, caracteristice pentru administrația publică europeană. Și deși până la instituționalizarea unor relații concrete cu Uniunea Europeană și cu alte organisme europene urmau să treacă încă câțiva ani, spiritul european se resimțea deja în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990,<sup>293</sup> în Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990<sup>294</sup> și, desigur, în Declarația de Independență din 27 august 1991.<sup>295</sup>

Implementarea prevederilor acestor documente politice, care și-au găsit în anul 1994 fundamentare constituțională, a inițiat procesul de edificare a unei administrații publice noi, bazate pe alte principii și mecanisme de organizare și funcționare. În acele condiții, experiența europeană era una de referință nu doar în domeniul administrației publice, dar și în organizarea și funcționarea vieții sociale, în general. Reieșind din aceasta, Republica Moldova a inițiat relațiile nemijlocite cu Uniunea Europeană prin semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Parteneriat și Cooperare, care a fost ratificat abia în anul 1998, ceea ce a tergiversat instituționalizarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.<sup>296</sup>

La etapa inițială dialogul moldo-comunitar era axat, în principal, pe subiecte de ordin general, cum ar fi convergența pozițiilor în problemele internaționale de interes comun, încurajarea cooperării în vederea consolidării stabilității și securității în Europa, sprijinirea transformărilor politice și economice din Republica Moldova, respectarea democrației, drepturilor omului. Pentru Uniunea Europeană aceasta constituia o posibilitate de a promova valorile sale în Republica Moldova

<sup>293</sup> În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> În: *Moldova Suverană*, 28 august 1991.

<sup>296</sup> Ion Stăvilă, Anatol Ungureanu, *Evoluții recente în promovarea integrării europene a Republicii Moldova*. În: *Administrarea Publică*, 2003, nr. 4, p. 48-55.

pentru a deveni un partener previzibil și compatibil. La rândul său, Republica Moldova urmărea scopul de a obține sprijin politic pe calea dezvoltării democratice și de a beneficia de programele comunitare de asistență.

Alături de alte sfere ale activității umane în relațiile moldo-comunitare se impuneau și anumite activități ce vizau aspirațiile de ajustare a administrației publice la standardele europene. Transformările dorite au devenit părți componente ale reformei administrației publice și constituie un proces de europenizare a acesteia. Europenizarea ca proces, în viziunea lui C. Radaelli, reprezintă activitățile de elaborare, difuzare și instituționalizare a regulilor formale și neformale, paradigmelor politice și administrative, procedurilor, stilurilor, modalităților de acțiune, ca norme împărtășite și incorporate în logica națională a discursului, identității, structurilor politice și administrative și a politicilor publice promovate de acestea.<sup>297</sup>

Acest proces complex este inițiat de către instituțiile politice care decid asupra strategiei de dezvoltare a țării și determină sistemul de valori spre care tinde societatea. În acest sens, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat mai multe documente care prin esența lor promovează europenizarea administrației publice. Implementarea prevederilor acestor documente este pusă în responsabilitatea Guvernului și a altor instituții administrative, care necesită, la rândul lor, un suport popular exprimat în susținerea acestor activități de către societatea civilă. Acest proces este, în primul rând, unul de modernizare internă a administrației publice, prin împărtășirea valorilor europene din acest domeniu de activitate.

Fiind influențat atât de factorii externi, cât și de factorii interni, procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova îl putem diviza în câteva perioade.

*Prima perioadă* o constituie anii 1990-1995, care se caracterizează prin europenizarea (în mare măsură, indirectă) a sistemului administrativ moldovenesc, care pornise pe o cale democratică de dezvoltare a țării. La intensificarea acestui proces a contribuit aderarea la 13 iulie 1995 a Republicii Moldova la Consiliul Europei, care a avut ca urmare conștientizarea preluării unor valori europene pentru sistemul politic și administrativ din țara noastră prin promovarea democrației, valorilor general-umane, drepturilor și libertăților omului, fapt care a contribuit la menținerea unui anumit echilibru în sistemul politic și administrativ al Republicii Moldova.

<sup>297</sup> Citat după: Serghei Palihovici, *Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene*, Autoreferat al tezei de doctor în științe politice, Chișinău, 2008, p. 11.

*A doua perioadă* o constituie anii 1996-2005, care se caracterizează prin semnarea la 2 mai 1996 de către Republica Moldova a Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale.<sup>298</sup> Inițierea implementării prevederilor ei în practica administrativă din țara noastră a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la rigorile europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ asupra autorităților locale, a modalităților de asociere a colectivităților locale. Efectuarea reformei administrativ-teritoriale și trecerea la sistemul de județe în 1998-1999 a constituit un pas hotărâtor în direcția ajustării sistemului administrativ din Republica Moldova la rigorile europene, activitate compromisă ulterior, în anul 2003, prin efectuarea contrareformei și revenirea, mai mult din considerente politice, la sistemul de raioane.

*A treia perioadă* cuprinde anii 2005-2009 și inițiază prin semnarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova, care conferă procesului de europenizare o calitate relativ nouă, inclusiv în domeniul administrației publice. În acest document se accentuează necesitatea continuării reformei administrative, aflate în derulare, și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, se subliniază oportunitatea acordării unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, adresate cu diferite ocazii autorităților Republicii Moldova, se atrage atenția asupra necesității consolidării supremației legii în toate sferele de activitate.

În această perioadă a fost elaborată și adoptată, prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005, „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”,<sup>299</sup> în decembrie 2006 a fost adoptat pachetul de legi privind: administrația publică locală;<sup>300</sup> descentralizarea administrativă;<sup>301</sup> dezvoltarea regională a Republicii Moldova,<sup>302</sup> care, având, în principiu, intenții bune, nu au dat

<sup>298</sup> *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale*, Versiune în limbile română, maghiară și germană, Strasbourg, 1993.

<sup>299</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 1-4.

<sup>300</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35/116.

<sup>301</sup> Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 29-31/91.

<sup>302</sup> Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 021.

rezultatele scontate, din cauza imperfecțiunilor în organizarea administrativ-teritorială a țării, politizării excesive a activității administrative, inclusiv a politicii de personal, precum și tendințelor de menținere, cu orice preț, de către guvernarea comunistă de atunci a „verticalei puterii”, lucru inadmisibil într-o societate democratică.

*A patra perioadă* cuprinde anii 2009-2014 și conținutul ei emană din discursul politic democratic al guvernării proeuropene care a preluat puterea și pornește de la premisa că integrarea europeană este un deziderat fundamental al Republicii Moldova, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. Aceste activități puteau fi implementate prin descentralizarea puterii și aplicarea principiilor și normelor europene în domeniul administrației publice. Pentru atingerea acestui deziderat la 05 aprilie 2012 a fost adoptată Strategia Națională de Descentralizare,<sup>303</sup> care a prevăzut acțiuni concrete în sfera descentralizării serviciilor și competențelor, finanțelor publice, patrimoniului, dezvoltării locale, capacității administrative și instituționale, democrației, drepturilor omului și egalității de gen.

Un moment important din această perioadă este adoptarea Legii privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04 mai 2012.<sup>304</sup> Prin aceasta se face o încercare de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la modelul european, prin atribuirea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea. În favoarea acestei idei vine tipologizarea autorităților administrației publice centrale de specialitate, reglementarea concretă a procedurilor de constituire, reorganizare și dizolvare a acestora.

*A cincea perioadă* începe în 2014 și se află în desfășurare. Acțiuni-cheie din această perioadă reprezintă semnarea la 27 iunie 2014 a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană<sup>305</sup> și adoptarea la 25 iulie 2016 a Strategiei privind reforma

<sup>303</sup> 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 5 aprilie 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 143-148.

<sup>304</sup> Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 4 mai 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 160-164.

<sup>305</sup> Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)

administrației publice pentru perioada 2016-2020,<sup>306</sup> document de referință pentru evoluția administrației publice din Republica Moldova.

Procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova a fost însoțit pe parcursul perioadelor enumerate mai sus de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și, în mare măsură, reminiscentele unei mentalități îndoctrinate a unei părți a clasei politice, dar și a unui segment semnificativ al populației.

Calea ajustării administrației publice din Republica Moldova la rigorile europene, parcursă până în prezent, deși într-o manieră tergiversată și incompletă, constituie o direcție progresistă. Un pas important de apropiere a Republicii Moldova de Uniunea Europeană este obținerea la 23 iunie 2022, prin decizia Consiliului European, a statutului de țară candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană. Acest fapt deschide noi perspective de dezvoltare în toate domeniile vieții social-economice, inclusiv în domeniul administrației publice. Urmează să se producă reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice și creșterea rolului comunităților locale în exercitarea administrației, prin crearea unor condiții reale de funcționare a autonomiei locale, delimitarea clară a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală, stabilirea relațiilor benefice de colaborare cu societatea civilă, identificarea unor dimensiuni optime ale unităților administrativ-teritoriale, dobândirea unui grad înalt de profesionalism al angajaților din administrația publică, instituirea unui sistem informațional dezvoltat.

### ***5.7.2. Valențe reformatoare ale Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova în domeniul administrației publice***

În cadrul Politicii de Vecinătate promovate de Uniunea Europeană a fost elaborat și semnat la 22 februarie 2005 *Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova*.<sup>307</sup> Acest document a constituit, după cum a fost menționat mai sus, o etapă distinctă de colaborare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, de data aceasta în cadrul Politicii de Vecinătate.

<sup>306</sup> Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, <http://infoeuropa.md/administrarea-publica/strategia-privind-reforma-administratiei-publice-pentru-anii-2016-2020/>

<sup>307</sup> Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 65-66.

Planul a fost prevăzut pentru o perioadă de trei ani și a avut ca obiectiv îndeplinirea prevederilor Acordului de Parteneriat și Cooperare și încurajarea realizării, în viitor, a aspirațiilor Republicii Moldova de integrare în Uniunea Europeană. Alături de alte componente, cum ar fi: cooperarea politică, economică, convergența legislației, integrarea sistemului de învățământ și altele, Planul de Acțiuni a prevăzut și un șir de măsuri ce vizează administrația publică.

În compartimentul „*Dialogul politic și reformele*”, Planul de Acțiuni a prevăzut ca o direcție de consolidare a stabilității și eficacității instituțiilor care garantează democrația și supremația legii „continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrației locale în conformitate cu standardele europene, în special cu cele ce se conțin în Carta europeană a autoguvernării locale, și acordarea unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, inclusiv în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către administrațiile locale și atribuirea competențelor bugetare (resurse care să corespundă responsabilităților), consolidarea supremației legii prin sporirea eficienței puterii judecătorești și a organelor de drept, respectarea corespunzătoare a hotărârilor Curții Constituționale”.

Din prevederile Planului de Acțiuni vizând administrația publică putem distinge cel puțin cinci poziții, asupra soluționării cărora autoritățile Republicii Moldova urmau să-și concentreze eforturile în perioada ulterioară semnării acestuia.

În primul rând, se accentuează necesitatea continuării reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene. Aceasta înseamnă că Uniunea Europeană recunoștea faptul că în Republica Moldova se desfășoară reforma administrației publice, dar, în același timp, considera că autoadministrarea locală nu corespunde standardelor europene. După cum observăm, într-o formă concentrată, se dă apreciere unei componente prioritare a reformei administrației publice, și anume – stării de lucruri în administrația publică locală.

În al doilea rând, se accentuează ideea că, în special, trebuie să se atragă atenție standardelor europene ce se conțin în Carta europeană a autoguvernării locale. După cum cunoaștem, Republica Moldova a semnat *Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale* încă în anul 1996. Multe dintre prevederile Cartei europene și-au găsit concretizare în legislația țării noastre, inclusiv principiile administrației publice locale, care și-au găsit și fundamentare constituțională, întocmai așa cum prevede Carta europeană. Totodată, unele prevederi ale Cartei, cum ar fi necesitatea consultării cetățenilor pe problemele de interes deosebit, participarea

acestora în procesul decizional, asigurarea plenitudinii autonomiei locale, în special în aspect financiar și altele, nu se realizează în deplina lor prevedere.

În al treilea rând, se sublinia oportunitatea acordării unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, adresate cu diferite ocazii autorităților Republicii Moldova. Instituția respectivă care promovează în plan european interesele comunităților locale și regionale este abilitată cu dreptul de a face expertiza proiectelor de legi și a altor acte normative ce se referă la domeniul organizării și funcționării administrației publice locale. În rezultatul efectuării acestor expertize, Congresul Autorităților Locale și Regionale formulează recomandări pentru autoritățile naționale vizând corespunderea lor cu rigorile europene. În cazul Republicii Moldova au fost unele situații când autoritățile moldovenești nu au ținut seama de recomandările acestei instituții europene, cum a fost cazul revizuirii organizării administrativ-teritoriale produse în 2003, unele recomandări privind relațiile interbugetare între autoritățile administrației publice centrale și cele locale, asigurarea stabilității în funcție a angajaților din administrația publică locală și altele.

În al patrulea rând, se accentua necesitatea atribuirii competențelor bugetare care ar corespunde responsabilităților organelor locale ale puterii. Problemele privind asigurarea autonomiei financiare sunt cele mai dificile din complexul de probleme existente în administrația publică locală. Cadrul legal prevede această autonomie financiară a unităților administrativ-teritoriale de ambele niveluri, dar în realitate nu toate competențele cu care sunt abilitate organele locale ale puterii au o acoperire financiară suficientă, din care cauză se întâlnesc multe disfuncționalități. Pentru soluționarea acestor probleme se cereau efectuate măsuri de perfecționare a relațiilor interbugetare.

În al cincilea rând, se atrăgea atenția asupra necesității consolidării supremației legii în toate sferele de activitate. Această prevedere a Planului de Acțiuni reiese din obiectivele constituirii statului de drept, fără de care nu putem vorbi de standardele europene. Perioada de tranziție prin care trece Republica Moldova generează anumite deficiențe în implementarea acestui principiu constituțional. În societate este destul de răspândit nihilismul juridic, iar, pe de altă parte, suntem în prezența unor procese negative, cum ar fi corupția, abuzul de putere și altele, care pot fi curmate ori diminuate doar prin promovarea legalității și a ordinii de drept.

După cum vedem, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, a prevăzut, alături de alte domenii de activitate, și un complex de măsuri



privind ajustarea administrației publice din Republica Moldova la standardele europene, acestea având un conținut reformativ. O parte dintre aceste obiective au fost realizate prin eforturile conjugate ale autorităților administrației publice și ale societății civile și cu concursul instituțiilor politice ale statului. Asupra unei alte părți de acțiuni planificate se cere de continuat activitatea în scopul realizării lor depline.

### ***5.7.3. Reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice***

În cadrul Parteneriatului Estic, Uniunea Europeană și-a propus să transmită vecinilor de la Est un mesaj politic clar de solidaritate, alături de un sprijin suplimentar pentru reforme democratice, orientate spre piață, spre consolidarea statalității și integrității teritoriale. Semnarea la 27 iunie 2014 și ratificarea de Parlamentul Republicii Moldova la 2 iulie 2014 a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană deschide pentru Republica Moldova noi orizonturi.<sup>308</sup> Fiind un document complex și multidimensional, Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova prevede acțiuni în domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, în sfera ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice și politicilor bugetare și altele.

O parte componentă a Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova reprezintă și unele acțiuni de cooperare în domeniul administrației publice. Chiar în preambulul Acordului de Asociere regăsim logica interacțiunii cauzale între etapele prin care au trecut relațiile moldo-comunitare. Printre argumentele în favoarea Acordului de Asociere, alături de altele, se indică și dorința cooperării cât mai ample într-un șir vast de domenii de interes comun, inclusiv în domeniile de bună guvernare, administrație publică și reforma serviciului public, dezvoltării infrastructurii administrative și instituționale, managementului financiar, practicilor participative în procesul decizional și altele.

Aspecte tangibile administrației publice regăsim și în formularea obiectivelor Acordului de Asociere; or, asocierea politică și integrarea economică, sporirea

<sup>308</sup> Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)

mobilității și contactelor interumane, consolidarea democrației, statului de drept și a stabilității politice, economice și instituționale în Republica Moldova și altele, formulate în calitate de obiective ale Acordului de Asociere, sunt de neconceput fără participarea nemijlocită în realizarea acestora a autorităților administrației publice centrale și locale. De gradul de concepere a acestor obiective și de calitatea implicării autorităților administrației publice va depinde implementarea lor în practică.

Realizarea acestor obiective este într-o strânsă legătură cu respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, statului de drept și de bună guvernare, formulate în Titlul I al Acordului de Asociere și care reprezintă, de fapt, și principii de organizare și funcționare a administrației publice, ceea ce le conferă acestor principii o funcție integratoare în procesul de implementare a prevederilor Acordului de Asociere de către autoritățile administrației publice.

În această ordine de idei, putem vorbi, în sens larg, despre sarcinile autorităților administrației publice în realizarea prevederilor Acordului de Asociere, dat fiind faptul că, orice domeniu am lua din prevederile acestuia, realizarea lor e posibilă doar cu participarea nemijlocită a autorităților administrației publice centrale și locale, care dispun în mod legal, în activitatea lor, de mecanismele organizatorice și funcționale respective.

În același timp, considerăm că despre sarcinile autorităților administrației publice în realizarea prevederilor Acordului de Asociere putem vorbi și în sens îngust, întrucât Capitolul I din Titlul IV, intitulat *Reforma administrației publice*, prevede niște acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în domeniul administrației publice.

Pentru început vom menționa că cele trei articole din acest capitol (art.21, 22, 23), în ansamblul lor, nu reflectă întocmai conținutul denumirii capitolului respectiv; or, reforma administrației publice nu se reduce la cele expuse în aceste trei articole, dar reprezintă niște activități organizatorice și funcționale mult mai complexe. Din aceasta derivă și structura neadecvată a capitolului respectiv, care mai este și expusă într-o manieră generalizatoare, pe alocuri chiar declarativistă. Din aceasta reiese sarcina celor care vor fi preocupați de implementarea prevederilor respective, care se cer a fi concretizate pentru fiecare domeniu, în dependență de situația reală din administrația publică din Republica Moldova, lucru care, sperăm, să se întâmple.

Articolul 21 al Acordului de Asociere prevede că cooperarea cu Uniunea Europeană se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept, asigurării

faptului ca instituțiile statului să lucreze în beneficiul întregii populații. Cel puțin trei mari deficiențe existente în sistemul administrativ moldovenesc se pot desprinde din prevederile acestui articol, asupra înlăturării cărora urmează să se lucreze în Republica Moldova. Se constată că încă nu avem o administrație publică eficientă și responsabilă, că nu avem un stat de drept desăvârșit și, ceea ce se pare cel mai îngrijorător, că instituțiile statului nu lucrează în beneficiul întregii populații. La prima vedere – nimic nou, deoarece asupra soluționării acestor probleme se lucrează de peste treizeci de ani, dar restanțe încă mai avem. Din aceasta și reiese importanța și utilitatea cooperării cu Uniunea Europeană; bunele practici ale statelor membre ale ei, în domeniile nominalizate, ar putea fi de real folos pentru administrația publică din Republica Moldova.

În cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se stipulează în același articol 21 al Acordului de Asociere, se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova. Este cunoscut faptul că organizarea și prestarea de servicii cetățenilor revine, preponderant, funcțiilor executive. Nu întâmplător, încă la 5 martie 1991 Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova. Încă atunci, când se făceau primii pași pe calea suveranității, puterea executivă era concepută ca având un rol deosebit și ca un principal organizator și prestator de servicii publice.

Pe parcursul timpului multe s-au schimbat spre bine în acest domeniu. Vom aminti aici implementarea, deși trunchiată, a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale,<sup>309</sup> ale Legii privind administrația publică centrală de specialitate,<sup>310</sup> ale Strategiei Naționale de Descentralizare<sup>311</sup> și ale altor acte normative care au facilitat procesul reformativ din sfera funcțiilor executive, inclusiv în organizarea și prestarea serviciilor de calitate populației. Desigur că aceste activități se cer a fi continuate, amplificate, aduse până la deplina lor realizare și, în acest sens, cooperarea cu Uniunea Europeană și cu țările membre ale acesteia în sfera puterii executive și modalităților de modernizare și de dezvoltare a acesteia

<sup>309</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr.1-4.

<sup>310</sup> Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 4 mai 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr.160-164.

<sup>311</sup> 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 5 aprilie 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 143-148.

trebuie să reprezinte o prioritate pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova.

Articolul 22 al Acordului de Asociere determină cinci domenii concrete de colaborare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în sfera administrației publice, care au menirea să contribuie la apropierea administrației de standardele europene, și anume:

a) *Dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității lor și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent.*

Problema privind dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților administrației publice este una care stă de mai mult timp pe ordinea de zi a reformei administrației publice. Încă în anul 2005 a fost efectuată de către Cancelaria de Stat, cu participarea experților europeni și locali, o amplă analiză funcțională a sistemului administrației publice centrale din Republica Moldova, rezultatele căreia au fost puse la baza elaborării Strategiei de reformă a administrației publice centrale, adoptate prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005. Ulterior această analiză a permis ca prin Legea privind administrația publică centrală de specialitate din 04 mai 2012 să se producă tipologizarea clară a acestor autorități și să se delimiteze funcțiile de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora. Dar întrucât realitățile sociale sunt mereu în schimbare, atunci și dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice capătă un caracter continuu și, în acest sens, practicile europene sunt binevenite pentru sistemul administrativ moldovenesc.

Cât privește asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent, vom menționa că în aspect legislativ și instituțional lucrurile par a sta bine în Republica Moldova, în sensul că aceste procese sunt suficient reglementate, cadrul normativ național încurajează implicarea cetățenilor să participe individual, precum și prin diferite structuri guvernamentale în procesul decizional, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și locale. În același timp, trebuie să recunoaștem că în acest domeniu avem și anumite lacune. Pe de o parte, se observă încă o rezistență pe care o manifestă autoritățile administrației publice față de participarea cetățenilor în procesul decizional; pe de altă parte, suntem în prezența unei atitudini relativ pasive a cetățenilor față de participarea în aceste activități, mai ales la nivel local. Asupra depășirii acestei stări de lucruri trebuie să-și concentreze eforturile autoritățile administrației publice însușind din experiența țărilor europene.

b) *Modernizarea serviciilor publice care include introducerea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor.*

Crearea unui sistem informațional modern constituie, indiscutabil, o pârghe de modernizare a administrației publice. În acest sens, în ultimii ani s-au produs schimbări esențiale și în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor rețele informaționale computerizate și la folosirea unor tehnologii informaționale moderne în domeniul documentării administrative.

Astfel, vom menționa aprobarea prin Hotărârea Guvernului nr. 225 din 9 martie 2005 a Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”,<sup>312</sup> urmată de aprobarea Concepției Guvernării electronice prin Hotărârea Guvernului nr. 733 din 28 iunie 2006.<sup>313</sup> Aceste documente au stabilit mai multe obiective în domeniul Guvernării electronice, care și-au găsit continuare în Programele ulterioare de activitate ale Guvernului, în care se conțin unele sarcini noi ce prevăd optimizarea infrastructurii informaționale a sectorului public cu asigurarea securității informaționale a e-Guvernării, eficientizarea comunicării și coordonării între agențiile guvernamentale de nivel central, raional și local.<sup>314</sup>

Un rol deosebit se acordă implementării Portalului Guvern către Cetățeni, Guvern către Business și Guvern către Guvern. Portalul guvernamental este conceput ca un important element de infrastructură a e-Guvernării, care asigură interacțiunea diferitor sisteme informaționale în procesul de prestare a serviciilor publice, schimbul de informații între cetățeni, mediul de afaceri și autoritățile administrației publice.

Cu statut de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, agricultură, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii

<sup>312</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică”, nr. 225 din 9 martie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 046.

<sup>313</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice, nr. 733 din 28 iunie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 106.

<sup>314</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018. [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvern\\_2015-2018\\_1.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvern_2015-2018_1.pdf)

în Uniunea Europeană. În acest sens, vom menționa importanța pentru Republica Moldova a Agendei Digitale Europa 2020, a altor inițiative europene.

*c) Crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor, precum și angajării echitabile și transparente, instruirii, evaluării și remunerării.*

Este de la sine înțeles că fără crearea unui serviciu public profesionist și responsabil este imposibilă realizarea sarcinilor care stau astăzi pe agenda Republicii Moldova. Instituționalizarea serviciului public în formula sa modernă reprezintă o parte componentă a reformei administrației publice. Fiind definit prin Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 04 iulie 2008 ca o „activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică”, serviciul public reprezintă, de fapt, totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor care ocupă funcții în aceste autorități.

Dacă e să ne referim la prevederile Acordului de Asociere, atunci cooperarea cu Uniunea Europeană urmează să-și spună cuvântul îndeosebi în sfera delegării efective a competențelor dintre diferite categorii de autorități publice, lucru prevăzut de mai multe acte normative, inclusiv de Strategia Națională de Descentralizare, care constată că la etapa actuală avem o delimitare incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Transferul competențelor se produce fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora. Se observă o intervenție excesivă a autorităților administrației publice centrale și a administrației publice locale de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către administrația publică locală de nivelul întâi.

Soluționarea acestor probleme privind delimitarea optimă a competențelor între diferite niveluri ale administrației publice ar atrage după sine și sporirea responsabilității angajaților din aceste autorități, ar da un conținut nou sistemului de evaluare a activității acestora, fapt ce ar influența benefic întreaga activitate administrativă din Republica Moldova.

*d) Managementul eficient și profesionist al resurselor umane și dezvoltarea carierei.*

În calitate de autoritate care exercită conducerea generală a administrației publice, Guvernul efectuează managementul funcției publice și al funcționarilor publici la nivel național, prin aceasta asigurând buna funcționare a administrației publice, în ansamblu. În cadrul autorităților publice, administrarea funcției

publice și a funcționarilor publici este realizată de conducătorii autorităților publice, prin intermediul serviciului resurse umane.

Cât privește dezvoltarea carierei, care reprezintă o totalitate de acțiuni începând cu încadrarea în serviciul public și continuând cu evaluarea performanțelor, dezvoltarea profesională a funcționarului public, remunerarea și garanțiile sociale ale acestuia, vom menționa că în Republica Moldova putem vorbi, la ziua de astăzi, despre implementarea unei politici de personal care tinde a fi calificată ca una reușită.

Cadrul normativ actual din Republica Moldova acoperă, în temei, toate componentele managementului resurselor umane și dezvoltarea carierei, însă, cu regret, nu toate prevederile normative se realizează pe deplin, ceea ce generează un șir de lacune. Vom menționa aici doar câteva, cum ar fi: politizarea excesivă a activității administrative, formalismul existent în organizarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, cazuri de nerespectare a regulilor de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici, lipsă de obiectivism în evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici și altele, care, în viziunea noastră, frânează implementarea unui management eficient și profesionist al resurselor umane și afectează dezvoltarea carierei funcționarilor publici. Asupra soluționării acestor și altor probleme din sfera resurselor umane și dezvoltarea carierei va trebui să-și concentreze atenția autoritățile publice din Republica Moldova.

e) *Promovarea valorilor etice în serviciul public.*

Cu toate că acest domeniu de cooperare este expus ultimul, din cele cinci ale articolului 22 al Acordului de Asociere, după însemnătatea lui îl putem plasa pe primul loc, deoarece este lesne de înțeles că de valorile etico-comportamentale ale funcționarilor depinde calitatea și eficiența administrației publice și sănătatea morală a întregii societăți. În perioada de după obținerea Independenței Republicii Moldova, în serviciul public s-a făcut necesar de a recruta funcționari de formație nouă, școliți în condițiile pluralismului politic, economiei de piață, diversității de opinii, și aceasta, în mare măsură, s-a realizat. Calitățile profesionale ale majorității acestor funcționari, conjugate cu ținuta lor etico-morală, se resimt în rezultatele obținute de aceștia pe tărâmul activității administrative.

În același timp, s-au observat în trecut și continuă să se observe în prezent și alte manifestări comportamentale ale funcționarilor. În unul dintre studiile



sale publicate în 2002,<sup>315</sup> regretatul profesor universitar Mihail Platon își exprima îngrijorarea față de comportamentul unor angajați din administrația publică. Fenomenul se explică prin aceea, menționa dumnealui, „că pe parcursul ultimilor ani și-au pierdut valoarea fostele norme ale eticii administrative, chiar dacă acestea erau departe de perfecțiune și generau o sumedenie de inconveniențe organizatorice, dar oricum reglementau câtuși de puțin conduita funcționarilor, ridicând anumite bariere în calea abuzurilor și samavolniciilor birocratice. În locul lor s-a format un vid moral cu trăsăturile care îi sunt proprii: abuzul, cinismul, corupția”. Toate acestea, dacă e să folosim expresia aceluiași autor, Mihail Platon, generează „criza de autoritate în instituțiile statului”. Pentru diminuarea, apoi și pentru depășirea acestei crize care se resimte pronunțat în societatea moldovenească se cere de întreprins, din partea autorităților statului, acțiuni complexe prevăzute și în alte compartimente ale Acordului de Asociere, în afară de cel examinat de noi.

Articolul 23 al Acordului face o precizare că cooperarea va cuprinde toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația publică locală. Considerăm justificată această abordare, întrucât reorganizarea concomitentă și consecutivă a administrației publice locale și centrale constituie o componentă a reformei administrației publice și în această calitate este într-o strânsă conexiune organizatorică, cronologică și funcțională.

Acestea sunt prevederile Capitolului I din Titlul IV al Acordului de Asociere, intitulat *Reforma administrației publice*, realizarea căreia ar ajusta, în mare măsură, sistemul administrației publice din Republica Moldova la standardele europene. Pentru ca acest lucru să se întâmple este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate nivelurile, a aleșilor locali, organizațiilor neguvernamentale, cetățenilor în activitățile de adaptare a sistemului administrației publice din Republica Moldova la Spațiul Administrativ European.

Luând în considerare acțiunile desfășurate până în prezent, dar și oportunitățile deschise de prevederile Acordului de Asociere, putem spune că procesul de europeanizare a administrației publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European devine o realitate pentru administrația publică din țara noastră. Ne referim aici la caracteristicile

<sup>315</sup> Mihail Platon, Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici – problemă stringentă pentru aparatul de stat. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică trimestrială*, 2002, nt. 4, p. 19-25.

care trebuie însușite la nivelurile: național, regional și local al administrației, făcând deocamdată abstracție de nivelul supranațional, ca ceva prematur pentru Republica Moldova.

La nivel *național*, Spațiul Administrativ European se manifestă doar prin implementarea unor principii generale și democratice politico-administrative, în rest fiecare țară își are particularitățile sale, atât vizând structura instituțională, cât și metodologia activității instituțiilor administrative. Realizarea completă a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice și a altor acte normative din acest domeniu ar facilita apropierea administrației centrale din Republica Moldova de valorile Spațiului Administrativ European.

La nivel *regional*, exigențele europene față de acest nivel al administrației decurg, în mare parte, din politica regională a Uniunii Europene. La baza dezvoltării regionale, conform Declarației Adunării Regiunilor Europene, stă o entitate publică teritorială la nivelul ierarhic imediat inferior celui de stat și dotată cu un guvern care dispune de puteri politice proprii.

Actualele raioane din Republica Moldova corespund doar parțial acestor exigențe. Ele sunt unități administrativ-teritoriale situate la nivelul imediat ierarhic inferior celui de stat, dar nu se încadrează în clasificarea Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), după numărul populației. Iată de ce nu este întâmplător că Strategia Națională de Descentralizare a prevăzut creșterea capacității administrative prin reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, prestarea eficientă a serviciilor publice. Această sarcină poate fi realizată doar prin efectuarea unei reforme administrativ-teritoriale care ar ajusta organizarea teritoriului țării la standardele europene.

La nivel *local*, Spațiul Administrativ European își găsește expresie, în primul rând, în implementarea prevederilor Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale, care reprezintă un document-cadru al autonomiei locale pentru țările semnatare. Acest document servește drept o sursă de referință în procesul de elaborare a legislațiilor naționale privind administrația publică locală și funcționarea ei în condițiile descentralizării și autonomiei locale. Implementarea în majoritatea țărilor europene a prevederilor acestui document a și făcut posibilă omogenizarea sistemelor de administrație în baza principiului descentralizării și autonomiei locale. Ca obiectiv principal pentru Republica Moldova în acest domeniu considerăm că este realizarea deplină a condițiilor de implementare a autonomiei locale.

Realizarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană cu referire la administrația publică ar trebui să aibă ca finalitate ajustarea sistemului administrativ din Republica Moldova la Spațiul Administrativ European, pentru care sunt caracteristice, în viziunea noastră, următoarele tendințe valorice și manifestări organizatorico-funcționale:

- reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice prin descentralizarea funcțiilor statului și transmiterea unei părți a acestor funcții autorităților locale;

- creșterea rolului comunităților locale în exercitarea administrației, deoarece cu cât mai intensă este viața publică la nivelul comunităților locale, cu atât mai puțin posibilă devine impunerea față de comunitățile locale a voinței organelor centrale ale puterii de a activa după scheme unice, fără a se ține seama de particularitățile și interesele acestor comunități teritoriale;

- funcționarea în condiții reale a autonomiei locale în baza regulilor comune, care și-au găsit expresie în Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale și care servesc drept repere de asigurare uniformă și omogenă a autonomiei locale în țările europene;

- delimitarea clară a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală, care ar ține seama atât de realizarea interesului național, cât și a intereselor locale, mai ales în materie financiară și relații inter-bugetare;

- relații benefice de colaborare cu societatea civilă ca partener activ în soluționarea multor probleme ale comunităților umane, inclusiv prin participarea reprezentanților societății civile în procesul decizional al autorităților administrației publice;

- consultarea comunităților locale în problemele de interes deosebit ca o valoare generală a democrației prin studierea opiniei publice în soluționarea problemelor legate de viața comunitară a oamenilor;

- dimensiuni optime ale unităților administrativ-teritoriale capabile să asigure capacitatea administrativă a acestora;

- grad înalt de profesionalism al angajaților din administrația publică, delimitarea funcțiilor politice de cele administrative în promovarea politicii de personal;

- sistem informațional dezvoltat, inclusiv cel electronic, care permite soluționarea operativă și calitativă a problemelor de care sunt preocupate autoritățile administrației publice.

*În concluzie*, vom menționa că semnarea și ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, prin care s-a convenit asupra strategiei de dezvoltare a

țării și s-a determinat sistemul de valori spre care tinde societatea, reprezintă pentru Republica Moldova o șansă de îmbunătățire a tuturor sferelor vieții social-economice, politice și de sporire a gradului civilizațional al țării.

#### ***5.7.4. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice la etapa actuală***

În scopul realizării prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană în domeniul administrației publice a fost elaborată *Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020*, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016.<sup>316</sup> Elaborarea acestei Strategii a fost precedată de o analiză și evaluare amplă a administrației publice efectuată în cadrul proiectului SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), reforma administrației publice fiind calificată drept o prioritate strategică a Guvernului.<sup>317</sup>

În acest sens, reforma administrației publice la etapa actuală reprezintă un angajament serios al Guvernului pentru implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană la compartimentul respectiv. Reforma administrației publice este concepută, de data aceasta, ca o precondiție pentru realizarea reformelor din alte domenii de activitate, dat fiind faptul că autoritățile administrației publice au menirea să catalizeze mersul transformărilor reformatoare din toate sferele vieții social-economice a Republicii Moldova.

Spre deosebire de etapele anterioare ale reformei, prezenta reformă se caracterizează ca având o abordare nouă și mai cuprinzătoare, fiind axată mai mult pe necesitățile cetățenilor. Acțiunile planificate în cadrul reformei reprezintă un exercițiu menit să asigure o descentralizare administrativă și financiară reală și de creare a unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate și eficiente din punctul de vedere al costurilor.

Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 se axează pe cinci dimensiuni principale, implementarea cărora ar spori eficiența administrației publice.

<sup>316</sup> Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, <http://infoeuropa.md/administrarea-publica/strategia-privind-reforma-administratiei-publice-pentru-anii-2016-2020/>

<sup>317</sup> Administrația publică din Republica Moldova va fi reformată. <http://www.gov.md/ro/content/administratia-publica-republicii-moldova-va-fi-reformata>

*a) Responsabilizarea administrației publice*

Responsabilizarea administrației publice este concepută ca un proces prin care persoanele fizice și juridice sunt responsabilizate pentru acțiunile lor. Aceasta se poate dobândi printr-un complex de acțiuni cu referire, în primul rând, la activitatea resurselor umane încadrate în sistemul administrației publice, prin sporirea randamentului activității desfășurate și prin îmbunătățirea calității serviciilor prestate.

În prim-plan se evidențiază necesitatea raționalizării structurii Guvernului, activități care s-au produs în ultimul timp. În acest sens acțiunile reformatoare s-au inițiat în octombrie 2016 cu consolidarea capacităților Cancelariei de Stat și optimizarea structurii acesteia, în scopul excluderii dublărilor de funcții și asigurării unei activități mai eficiente.<sup>318</sup> De rând cu restructurarea și eficientizarea proceselor operaționale, inclusiv a circuitului documentelor, ulterior urmează să se poartă la transferarea unor funcții improprii Cancelariei de Stat către alte instituții, în contextul derulării reformei administrației publice centrale, în ansamblu, care urmează să se producă.

Acțiunile de responsabilizare a administrației publice se întrevăd de realizat și pe calea consolidării capacităților administrative prin efectuarea reformei administrativ-teritoriale. Cele trei organizări administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova din 1994, 1998 și 2003 nu s-au soldat cu rezultatele scontate. Iată de ce cu începere din anul 2009 se revine la ideea unei noi organizări administrative a teritoriului în mai multe documente guvernamentale, inclusiv în Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020. Esența acestei reveniri se exprimă în recunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt ce creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale.

Necesitatea reformei administrativ-teritoriale la etapa actuală este determinată de un șir de factori. Fiind o prioritate a reformei administrației publice, organizarea administrativă a teritoriului trebuie să anticipeze alte componente ale reformei. Ea influențează reorganizările instituționale și funcționale din administrația publică, redimensionează relațiile dintre administrația publică centrală și locală, facilitează consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

---

<sup>318</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 1183 din 26 octombrie 2016 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 369-378.

Din aceasta derivă prevederile privind necesitatea elaborării Conceptului și Foi de parcurs pentru reforma administrativ-teritorială. Acest subiect a fost și pe agenda unui Forum, în calitate de platformă deschisă de discuții, desfășurat la 23 septembrie 2016 în cadrul Academiei de Administrare Publică cu concursul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) și cu participarea reprezentanților Cancelariei de Stat, autorităților administrației publice centrale și locale, mediului academic și a societății civile. Majoritatea absolută a participanților au recunoscut necesitatea efectuării unei reforme administrativ-teritoriale, ca parte componentă a reformei administrației publice.<sup>319</sup>

În acest scop discuțiile au continuat în cadrul unui Atelier de lucru privind reforma administrativ-teritorială organizat de Cancelaria de Stat la 11-12 aprilie 2017 cu suportul Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova, PNUD Moldova, Consiliului Europei, în colaborare cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei, Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională și Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). La lucrările Atelierului au participat membrii Grupului de lucru privind reforma administrativ-teritorială, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, ai Centrului de Implementare a Reformelor, șefii oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, membri ai CALM, reprezentanți ai societății civile, experți în domeniu. Având ca scop identificarea modelului optim de reorganizare administrativ-teritorială pentru Republica Moldova, participanții au examinat experiența bunelor practici vizând reforma administrativ-teritorială în unele state europene, precum: Slovacia, Letonia, Albania, Ucraina, România, Armenia. În rezultat, au fost identificate mai multe probleme specifice Republicii Moldova și au fost propuse soluții alternative de reformă administrativ-teritorială care urmează a fi examinate de Consiliul național pentru reforma administrației publice.<sup>320</sup>

Pe dimensiunea responsabilizării administrației publice, Strategia prevede și alte acțiuni, inclusiv elaborarea unui cadru normativ care ar facilita sporirea atât a răspunderii colective a autorităților publice, cât și a răspunderii individuale a funcționarilor de diferite niveluri.

#### *b) Elaborarea și coordonarea politicilor publice*

Elaborarea politicilor publice este procesul prin care Guvernul transpune viziunea sa politică în strategii, acte normative și acțiuni pentru a livra rezultate

<sup>319</sup> Forum 1: Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova <http://aap.gov.md/ro/node/1144>

<sup>320</sup> Reforma administrativ-teritorială, discutată în cadrul unui Atelier de lucru. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/reforma-administrativ-teritoriala-discutata-cadrul-unui-at>

cetățenilor. Este foarte important ca acest proces, în care, de regulă, participă mai mulți actori sociali, să se producă într-o manieră transparentă și coordonată. Coordonarea ca atribut al conducerii se regăsește practic la toate nivelurile structurilor administrative și reprezintă un element important al dirijării care asigură interacțiunea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice.

În scopul optimizării și asigurării unui proces integrat de elaborare și coordonare a politicilor publice, încă în anul 2008 Guvernul Republicii Moldova a creat Comitetul interministerial pentru planificare strategică, în calitate de organ consultativ, condus de Prim-ministru, care avea misiunea de a asigura corelarea priorităților naționale, stabilite în principalele documente strategice ale Guvernului, cu politicile elaborate de organele administrației publice centrale de specialitate, cu angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe disponibile.<sup>321</sup>

Aspectul inovativ al Strategiei pe această dimensiune constă în atribuirea Cancelariei de Stat a calității de Centrul Guvernului, ca autoritate responsabilă de crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile administrației publice centrale. În literatura de specialitate autohtonă regăsim un studiu al cercetătorului Oleg Solomon, în care autorul se expune cu argumentele de rigoare asupra premiselor apariției, rolului și funcțiilor centrului guvernului în alte state și coraportarea acestora la realitățile administrative ale Republicii Moldova.<sup>322</sup> Împărtășim viziunile autorului cu referire la necesitatea transferării unor funcții improprii Cancelariei de Stat către alte autorități din cadrul Centrului Guvernului.

În acest sens, vom menționa că, în conformitate cu prevederile Strategiei, în Republica Moldova funcțiile prescrise Centrului Guvernului sunt realizate de patru instituții: Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Centrul de armonizare a legislației subordonat Ministerului Justiției. Fiecare dintre ele are atribuții proprii, inclusiv din perspectiva necesității coordonării procesului de elaborare și implementare a politicilor

<sup>321</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică, nr. 838 din 9 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 127-130.

<sup>322</sup> Oleg Solomon, Implicațiile conceptului „Centrului Guvernului” asupra Cancelariei de Stat din Republica Moldova prin prisma dimensiunilor analitice - loc, rol și funcții. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”*, AAP, 24 februarie 2017, p. 69-76.



publice, care în contextul raționalizării structurii Guvernului ar putea fi precizate, iar unele dintre ele revăzute.

*c) Modernizarea serviciilor publice*

Modernizarea serviciilor publice, dacă e să pornim de la prevederile Strategiei, presupune oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costurilor. În acest scop, în perioada anterioară au fost întreprinse un șir de acțiuni în acest domeniu. Printre ele vom menționa crearea încă în anul 2010 în componența Cămarilor de Stat a Centrului de Guvernare Electronică cu funcții de modernizare tehnologică a guvernării,<sup>323</sup> crearea în anul 2012 a portalului guvernamental unic al serviciilor publice ca platformă informațională<sup>324</sup> și altele.

În același timp, se constată lipsa unei abordări conceptuale privind modernizarea serviciilor publice, insuficiență informațională privind sistemul de prestări servicii, lipsa unui sistem de evaluare a calității serviciilor publice prestate, insuficiența cadrului normativ de reglementare a procesului de organizare și prestare a serviciilor publice, lacune de ordin managerial în sfera serviciilor publice.

Reieșind din situația reală din domeniu, ca și în cazul elaborării politicilor publice, în calitate de sarcină strategică se formulează necesitatea asigurării pe viitor a unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice. Multe lucruri vor putea progresa cu condiția dezvoltării cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice conform bunelor practici europene, dar și practicilor inovative autohtone acumulate, îndeosebi la nivelul autorităților administrației publice locale.

Despre aceasta ne-am convins în cadrul Forumului desfășurat la Academia de Administrare Publică pe data de 24 martie 2017 cu participarea reprezentanților autorităților administrației publice centrale și locale, partenerilor de dezvoltare în persoana Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), PNUD, mediului academic și societății civile la care a fost pusă în discuție tematica modernizării serviciilor publice în Republica Moldova și scoase în evidență practici

<sup>323</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Instituția publică Centrul de Guvernare Electronică (E-Government), nr. 760 din 18 august 2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 150-152.

<sup>324</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea și administrarea portalului guvernamental unic al serviciilor publice, nr. 330 din 28 mai 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 104-108.

inovative acumulate în sfera modernizării serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova.<sup>325</sup>

O parte componentă a modernizării serviciilor publice trebuie s-o constituie creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitalizare, în general, și îndeosebi în localitățile rurale. O problemă nu mai puțin importantă este crearea capacităților instituționale și fortificarea capacităților umane pentru implementarea inițiativelor de modernizare a serviciilor publice în instituțiile care nemijlocit sunt responsabile de prestarea serviciilor publice.

*d) Managementul finanțelor publice*

Sistemul de management al finanțelor publice reprezintă procesul prin care se asigură că gestionarea resurselor financiare publice este realizată la cele mai înalte standarde de economie, eficiență și eficacitate alături de cele de integritate și transparență. Fără exagerare vom menționa că problemele privind managementul finanțelor publice au fost prezente pe agenda reformei administrației publice la toate etapele anterioare, dar așa și nu au fost rezolvate pe deplin, constituind și în prezent o dimensiune prioritară a reformei.

Fiind o parte componentă a conceptului de bună guvernare, sistemul de management al finanțelor publice are un impact important asupra tuturor componentelor reformei administrației publice. Și aceasta se referă la toate componentele finanțelor publice care constituie bugetul public național format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetele locale. Promovând o abordare complexă a managementului finanțelor publice, Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 asigură continuitatea realizării prevederilor unui alt document de politici important din acest domeniu, și anume – a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.<sup>326</sup> Interconexiunea multor sarcini expuse în aceste două documente, dar și situațiile nou-create ca rezultat al evoluției continue a reformei administrației publice constituie obiectul managementului finanțelor publice la etapa actuală.

<sup>325</sup> Forum 3: Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova. <http://aap.gov.md/ro/article/forum-forum-3>

<sup>326</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, nr. 573 din 06 august 2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2013, nr. 173-176.

Reieșind din complexitatea acestui proces și luând în considerare necesitatea asigurării coordonate și uniforme a acestuia, Strategia identifică instituțiile responsabile de managementul finanțelor publice: Parlamentul, Curtea de Conturi, Guvernul, Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, autoritățile publice centrale, autoritățile publice locale, instituțiile bugetare. Aceste instituții sunt abilitate prin lege cu funcții și atribuții concrete în domeniul managementului finanțelor publice.

În sistemul de management al finanțelor publice un loc aparte au autoritățile administrației publice locale. În ultimul timp s-au produs unele modificări pe segmentul descentralizării financiare. Astfel, a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale, a fost modificat sistemul transferurilor și impozitelor partajate, modificări care au condus la o ușoară reconsiderare a sistemului de finanțe publice locale. Dintre cele mai recente acțiuni cu impact benefic asupra autonomiei locale vom numi modificările în actele normative privind acordarea dreptului autorităților administrației publice locale de a decide asupra atribuirii și schimbării destinației terenurilor,<sup>327</sup> privind redistribuirea unei părți a fondului rutier autorităților administrației publice locale,<sup>328</sup> precum și acordarea dreptului consiliilor locale de a sesiza Curtea Constituțională în cazurile de supunere controlului constituționalității a unor acte normative care le vizează activitatea.<sup>329</sup>

De rând cu aceasta, vom menționa că la nivelul administrației publice locale sunt înregistrate încă multe restanțe privind descentralizarea financiară, delimitarea și gestionarea patrimoniului, lucruri care afectează consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale respective. Din aceasta derivă sarcina strategică de creare a unui sistem financiar modern, bazat pe principii și proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia, precum și instituirea unor relații interbugetare eficiente.

#### *e) Serviciul public și managementul resurselor umane*

Procesul administrativ este realizat de un corp de funcționari cu un statut distinct care prevede modalitățile de încadrare în serviciu, regulile de exercitare

<sup>327</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, nr. 1170 din 25 octombrie 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 369-378.

<sup>328</sup> Legea fondului rutier, nr. 720 din 02 februarie 1996, modificată prin LP 24 din 10 martie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 92-102.

<sup>329</sup> Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 87 din 04 martie 2016, art. III. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 100-105.

a obligațiilor funcționale, formele de remunerare a muncii prestate, precum și alte componente ale activității acestora. În contextul transformărilor democratice care au cuprins sfera politică, economică, socială și spirituală a vieții din țara noastră s-a produs o reevaluare a statutului și a activității angajaților aparatului de stat, fiind instituționalizat serviciul public, statuat legal ca o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică. Această activitate depinde de profesionalismul, integritatea și onestitatea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesului public, constituind, astfel, dimensiunea umană a administrației publice.

Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020 constată la compartimentul descrierea situației actuale un set de progrese atinse până în prezent cu referire la crearea unor instrumente de gestionare a resurselor umane, structurarea autorităților publice și clasificarea funcțiilor publice, identificarea modalităților de instruire și evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, elaborarea și implementarea programelor de motivare nefinanciară a personalului administrativ și altele.

În același timp, se conștientizează necesitatea ajustării sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne. Pentru aceasta este necesară perfecționarea politicii de personal în așa fel ca angajările și promovările în funcțiile publice să fie realizate în bază de merit cu persoane bine pregătite și integre, să fie asigurată protejarea funcționarilor publici împotriva concedierilor nejustificate, să fie îmbunătățit sistemul de salarizare a funcționarilor publici, să se pună un accent mai mare pe dezvoltarea sistemului de instruire a personalului din autoritățile administrației publice.

Deși termenul de realizare a Strategiei a expirat, până în prezent nu avem un raport final privind gradul de implementare a prevederilor acestei Strategii. În schimb, pe parcurs au fost elaborate două rapoarte de monitorizare intermediară a Planului de Acțiuni privind implementarea prevederilor Strategiei. Astfel, primul raport cuprinde monitorizarea pentru perioada 23 decembrie 2016 – 30 noiembrie 2017 și constată realizarea doar a 29% din măsurile preconizate, iar 12% sunt apreciate ca parțial realizate, altele 59% din măsuri planificate pentru perioada respectivă nu au fost realizate.<sup>330</sup>

<sup>330</sup> Viorel Pârvan, *Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (23.12.2016 – 30.11.2017)*. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. <https://www.calm.md/ceaidocuments/raport-de-monitorizare-a-implementarii-strategiei-privind-reforma-administratiei-publice-pentru-anii-2016-2020/>

Al doilea raport a fost elaborat în 2018, în care se menționează că implementarea acțiunilor planificate se realizează cu întârzieri și abateri de la Planul de Acțiuni. Focusarea atenției autorităților publice doar pe reformarea structurilor administrației centrale a cauzat restanțe la capitolul realizarea acțiunilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale. Rămâne nerezolvată problema privind reforma administrativ-teritorială, deși a fost planificată spre realizare încă la finele anului 2017. Pentru depășirea acestei situații sunt formulate recomandări privind finalizarea documentelor conceptuale și demararea cât mai rapid posibilă a consultărilor largi pe marginea subiectului ce ține de reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Se recomandă, de asemenea, fortificarea și extinderea programelor de formare și consolidare a capacităților personalului din cadrul autorităților publice centrale și locale, prin consolidarea coordonării acțiunilor și a cooperării instituționale a Cancelariei de Stat, ministerelor, autorităților publice locale cu Academia de Administrare Publică și cu instituții partenere de dezvoltare care ar crea oportunități extinse pentru creșterea numărului de persoane instruite și extinderea conținutului programelor de instruire.<sup>331</sup>

Așadar, evoluția reformei administrației publice, implementarea în cadrul ei a unor noi abordări privind activitatea administrativă, conform prevederilor Strategiei, impune necesitatea pregătirii unei generații de funcționari, care, bazându-se pe experiența acumulată de predecesori și folosind experiența altor țări, să poată asigura continuitatea transformărilor democratice din societate și să promoveze tehnologii administrative moderne. În acest sens, dezvoltarea profesională a specialiștilor din administrația publică servește drept garanție pentru asigurarea calității activității administrative și ca o condiție de sporire continuă a randamentului muncii funcționarilor publici.

<sup>331</sup> *Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor*. Transparency International Moldova, Chișinău, 2018. [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-2018\\_07\\_17.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-2018_07_17.pdf)

## Postfață

Cunoașterea administrației publice în complexitatea manifestărilor sale poate fi realizată, din perspectivă transversală, prin studierea bazelor teoretice de apariție și evoluție a formelor de organizare socială și administrativă a comunităților umane la diferite etape istorice. Concepțiile cugetătorilor din lumea antică, din perioadele Renașterii și Iluminismului despre originea și dezvoltarea formelor de guvernare și administrare, dar și viziunile exprimate în doctrinele politice, ca o reflecție a pluralismului de opinii în devenire, le regăsim în substratul istoric al evoluției sistemului autohton de administrație publică.

Astfel, apariția primelor forme de organizare socială și administrativă la getodaci, ca formațiuni prestatale și statale timpurii, și evoluția lor în timp s-a produs în contextul premiselor economice, sociale, politice caracteristice, conform paradigmelor teoretice, pentru orice sistem de administrație publică. Evoluția modului de producție și progresul vieții sociale au condus spre formarea în spațiul românesc a statelor medievale cu un sistem administrativ asemănător. Organizarea și funcționarea instituțiilor de stat centrale și locale în Moldova istorică corespunde legităților de evoluție a sistemelor administrative și derivă din prevederile științei administrației, paradigmele conceptuale și metodologice ale acesteia, constituite ca rezultat al evoluției ascendente a viziunilor despre administrarea comunităților umane.

Condițiile concret istorice sub influența factorilor geografici, sociali, juridici și de altă natură au dat naștere sistemelor distincte de administrație publică: continental (francez), anglo-saxon (britanic), mixt (german), care în totalitatea lor constituie temelia sistemelor occidentale, democratice de administrare. Un rol aparte revine sistemului sovietic de administrație ca un model distinct de totalitarism. Examinarea genezei și formelor de manifestare a sistemului de administrație de tip sovietic, inclusiv în spațiul teritorial actual al Republicii Moldova, demonstrează ineficiența unui atare sistem de administrație, care nu a putut supraviețui și s-a prăbușit sub defectiunile propriei constituții.

Știința administrației, prin promovarea componentelor organizatorice și funcționale moderne de administrație publică, bazate pe principii general-umane, principii și forme democratice de realizare a actului de guvernare și administrație

---

publică, pregătește terenul pentru conceperea necesității și desfășurării reformei administrației publice în condițiile statului independent Republica Moldova.

Analiza premiselor reformei, a principiilor democratice de administrare, a aspectelor organizaționale și funcționale ale sistemului modern de administrație publică se face prin descrierea și argumentarea utilității întreținerii relațiilor active moldo-comunitare pe dimensiunea desfășurării reformei administrației publice. Semnarea de către Republica Moldova a Cartei europene a autonomiei locale, a Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, acordarea Republicii Moldova a statutului de țară candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană deschid calea de modernizare reală a sistemului administrativ moldovenesc.



## Bibliografie

### *Acte normative și documente de politici*

1. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)
2. Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale. Versiune în limbile română, germană și maghiară, Strasbourg, 1993.
3. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994. Republicată cu modificările și completările ulterioare, 2022. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=128016&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro#)
4. Declarația de Suveranitate a RSS Moldova din 23 iunie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
5. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
6. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. În: *Moldova Suverană*, 28 august 1991.
7. Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova, nr. 250-XII din 3 septembrie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 9.
8. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344-XII din 23 decembrie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 3-4.
9. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27 decembrie 2001, cu modificările și completările ulterioare. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.16.
10. Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic al localităților din stânga Nistrului, nr. 173 din 22 iulie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr.101-103.
11. Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.32-35/116.

12. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 29-31/91.

13. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 4 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 230-232.

14. 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 5 aprilie 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 143-148.

15. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 4 mai 2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 160-164.

16. Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 7 iulie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 252.

17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale - „Moldova electronică”, nr. 225 din 9 martie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 046.

18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova, nr. 356 din 22 aprilie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 65-66.

19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 1-4.

20. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice, nr. 733 din 28 iunie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 106.

21. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 - 2020, nr. 911 din 25 iulie 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 256 - 264.

### *Literatura de specialitate*

22. Agrigoroaiei I., Palade Gh., *Basarabia în cadrul României întregite, 1918-1940*, Chișinău, 1993.
23. Alexianu Șerban, Administrația civilă română din timpul războiului, înfăptuită în afara granițelor țării. În: *Caiet științific* (ISAM, Chișinău), 2006, nr. 1.
24. Alexandru Ioan, *Structuri, mecanisme și instituții administrative*, vol. I și II, București, 1996.
25. Alexandru Ioan, *Administrația Publică*, București, 2002.
26. Alexandru Ioan, *Democrația constituțională: utopie și/sau realitate*. București, 2012.
27. Aramă Elena, Din istoricul administrației publice în Moldova medievală. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1994, nr. 3-4; 1995, nr. 1.
28. Aristotel, *Politica*, Oradea, 1996.
29. Astrid Aner, Christoph Demmke, Robert Polet, *La Fonction publique dans l'Europe de 15, Realites et Perspectives*. Institut Europeen d'Administration Publique, 1966.
30. Axenciuc V., Tiberian I., Basarabia, 2 decembrie 1918. În: *Cugetul*, 1993, nr. 1.
31. Bagdasar N., Bogdan V., Narly C., *Antologie filosofică – filosofii străini*, Editura Uniunii Scriitorilor, 1966.
32. Balan Oleg, Sîmboteanu Aurel, Guceac Ion ș.a., Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства 1991-2021гг. Республика Молдова. În: *Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства 1991-2021гг*, Москва: РАНХиГС, 2021.
33. Baltag Dumitru, Controlul exercitat de stat în condițiile aplicării principiului autonomiei locale în administrația publică. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale*, Chișinău, AAP, 2000.
34. Belecciu Ștefan, Durbală Nadejda, Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalității în administrația publică. În: *Materialele Conferinței științifico- practice*, Chișinău, AAP, 2002.
35. Berco Jean Loup, Serviciul public în Franța. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1996, nr. 3.

36. Bobeica Alexandru, *Sfatul Țării – stindard al renașterii naționale*, Chișinău: Universitas, 1993.
37. Boga L.T., Populația. În: *Basarabia* (monografie) / Sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993.
38. Boldur Alexandru, *Istoria Basarabiei*, 1992.
39. Brăteanu Gheorghe, *Tradiția istorică despre întemeierea statelor românești*, București, 1991.
40. Brăteanu Gheorghe, *Sfatul domnesc și Adunarea stărilor în Principatele române*, București, 1995.
41. Bruhis Mihail, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992.
42. Bulgari Valeriu, Reforma administrativ-teritorială, un aspect important al reformei administrației publice locale. În: *Administrarea Publică, revistă meto-dico-științifică*, 1997, nr. 4.
43. Burac Constantin, Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei. Ținuturile în secolele XIV-XVI. În: *Cugetul*, 1992, nr. 4.
44. Cantemir Dimitrie, *Descrierea Moldovei*, Chișinău, 1988.
45. Capcelea Valeriu, *Filosofia socială*, București, 2019.
46. Carlos Blanco de Moraes, O Ministro da Republica. În: *Estudos Gerais. Serie Universitata*, Lisboa, 1995.
47. Cazacu Petru, *Moldova dintre Prut și Nistru, 1812-1818*, Chișinău, 1992.
48. Ceachir N., *Basarabia sub stăpânire țaristă (1812-1917)*, București, 1993.
49. Charles Heckscher, Anne Donnellon, *The Post Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Changes*, London, 1994.
50. Christofor Demmke, Christian Ehgel, *Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană*. Institutul European de Administrație publică, Maastricht, 2002. (Traducere din limba engleză, Chișinău, 2003.)
51. Chitroagă Zinaida, Etica administrativă. În: *Administrarea Publică, re-vistă metodico-științifică*, 2003, nr. 2.
52. Chirtoacă Ion, Unele aspecte ale utilizării normelor juridice în Moldova de sud-est administrată de otomani. În: *Revista de istorie a Moldovei*, 1994, nr. 2-4.
53. Chirtoacă Ion, Численность и этнический состав населения городов Бендеры, Килия и Аккерман в XVIII - начале XIX в. În: *Buletinul AȘM*, 1977, nr. 1.

54. Chirtoacă Ion, Evoluția semnificației teritoriale a noțiunii Basarabia. În: *Revista de istorie a Moldovei*, 1994, nr. 2.
55. Christian Engel, Dimensiunea europeană a administrației publice. În Culegerea: *Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană*, Chișinău, 2004.
56. Ciobanu Ștefan, *Cultura românească în Basarabia sub stăpânirea rusă*, Chișinău, 1992.
57. Ciobanu Ștefan, *Unirea Basarabiei*, Chișinău: Universitas, 1993.
58. Ciobanu Ștefan, *Basarabia*, Chișinău, 1993.
59. Cocîrlă Pavel, Târgurile Moldovei medievale în viziunea lui D. Cantemir. În: *Revista de istorie a Moldovei*, 1994, nr. 2.
60. Cocîrlă Pavel, Târguri noi în Moldova în ultimul sfert al sec. al XVIII-lea – înc. sec. al XIX-lea. În: *Materiale ale Conferinței științifice jubiliare din 2-3 octombrie 1996*, Chișinău, 1996.
61. Columbeanu S., *Cnezate și voievodate românești*, București, 1973.
62. Conțescu Ion, Din istoria colonizării Basarabiei. În: *Cugetul*, 1992, nr. 3.
63. Coptileț Valentina, Unele aspecte ale organizării organelor administrative ale Basarabiei în perioada guvernării provizorii (1812-1818). În: *Caiet științific (ISAM, Chișinău)*, 2006, nr. 1.
64. Cornea Sergiu, Instituția zemstvei în cadrul sistemului administrativ basarabean. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2000, nr. 1.
65. Cornea Sergiu, Realizarea reformelor administrative în anii 60-70 ai sec. al XIX-lea – etapă finală a procesului de implementare în Basarabia a sistemului rusesc de administrare. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2002, nr.1.
66. Cornea Sergiu, Autoadministrarea colectivităților locale în Moldova medievală. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2004, nr. 3.
67. Cornea Sergiu, *Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova*, București-Brăila, 2017.
68. Cornea Sergiu, *Organizarea administrativă a Basarabiei sub ocupație țaristă (1812-1917)*, Brăila, 2019.
69. Cornea Sergiu, *Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova*, Presa Universitară Clujeană, 2019.

70. Crăciun Claudia, Deontologia funcționarului public. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2002, nr. 1.

71. Dulschi Ion, Repere teoretice în formarea culturii profesionale a funcționarilor publici. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2019, nr. 1.

72. Dulschi Ion, Țepordei Aurelia, Formarea și dezvoltarea profesională a personalului din administrație publică: provocări și soluții. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2021, nr. 2.

73. Durbală Nadejda, Puterea de stat și administrația publică în diferite regimuri de guvernare. În: *Materialele Conferinței științifico-practice*, Chișinău, AAP, 2001.

74. Drăganu Tudor, *Drept constituțional și Instituții politice*, vol. I și II, Cluj Napoca, 2000.

75. Deleanu Ion, *Drept constituțional și Instituții politice*, București, 1996.

76. Dominique Donay, Monique Jacov ș.a., *Comunitățile locale în sistemul administrativ francez*. Fundația „Jean Jaures”, Franța, 1994. (Traducere de Vasile Savin.)

77. Eșanu Andrei, Eșanu Valentina, Administrarea cetății și ținutului Soroca (sec. XV- înc. sec. al XIX-lea). În: *Revista de istorie a Moldovei*, 1999, nr. 1, 2.

78. Eșanu Andrei, Eșanu Valentina, *Moldova medievală. Structuri executive, militare și ecleziastice*, Chișinău, 2001.

79. Franck Petiteville, Regiunile, departamentele, prefecții, intercomunitățile: rețeaua administrației teritoriale în Franța. În *Culegerea: Nivelul intermediar al administrației în țările europene*, Chișinău, 2002.

80. Fulga Angela, Evoluția reformei administrației publice în Basarabia 1918-1940. În: *Caiet științific* (ISAM, Chișinău), 2006, nr. 1.

81. Grard Albret, Sisteme internaționale administrative și transparența. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1996, nr. 1.

82. Grard Albet, Public Finance in Countries Re-organising Their Public Administration. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1998, nr. 4.

83. Глазунова Н.И., *Система государственного управления*, Москва, 2003.

84. Giurescu C.C., *Târguri sau orașe și cetăți moldovenești din sec. al XVII-lea până la mijlocul sec. al XVI-lea*, București, 1997.

85. Gore Paul, Anexarea Basarabiei. În: *Basarabia* (monografie) / Sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993.
86. Gorovei Șt., *Dragoș și Bogdan, întemeietorii Moldovei. Probleme ale formării statului feudal Moldova*, București, 1973.
87. Grama Dumitru, Lupta românilor de la răsărit de Prut pentru apărarea legilor Țării Moldovei în primele decenii ale sec. al XIX-lea. În: *Destin basarabean*, 1994, nr. 4.
88. Herbert A. Simon, Victor A. Thomson, Donald W. Smithburg, *Administrația publică*, Chișinău, 2003.
89. Jalencu Marian, Semnificația și sfera de cuprindere a managementului în administrația publică În: *Materialele Conferinței științifico-practice*, Chișinău, AAP, 2001.
90. Juc Victor, Cronicarii moldoveni despre puterea de stat. În: *Administrarea Publică, revistă metodică-științifică*, 1997, nr. 4.
91. Maticescu Olimpiu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000.
92. Martin Steve, Administrarea nivelului intermediar în Regatul Unit sau fragmentarea nivelului mediu. În Culegerea: *Nivelul intermediar al administrației în țările europene*, Chișinău, 2002.
93. Machiavelli N., *Principele*, București, 1960.
94. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, București, 1964.
95. Melnic Boris, Coraportul știință – administrație publică în procesul pregătirii funcționarilor de stat. În: *Administrarea Publică, revistă metodică-științifică*, 2001, nr. 3.
96. Negru Boris, Coraportul autorităților publice. În: *Administrarea Publică, revistă metodică-științifică*, 1997, nr. 1.
97. Negru Boris, Statul de drept: concept, exigențe. În: *Administrarea Publică, revistă metodică-științifică*, 2003, nr. 2.
98. Negru Boris, Negru Alina, *Teoria generală a dreptului și statului*, Chișinău, 2006.
99. Negru Boris, Problemele consolidării statalității Republicii Moldova. În: *Caiet științific* (ISAM, Chișinău), 2007, nr. 2.
100. *Nivelul intermediar al administrației în țările europene. Democrație în pofida complexității?* / Coordonare de către Torbjon Iarsson, Koen Nomden, Franck Petiteville, Chișinău, 2002.



101. Oroveanu Mihai, *Tratat de știința administrației*, București, 1966.
102. Orlov Măria, Pregătirea juridică a funcționarilor publici. În: *Materialele Conferinței științifico-practice*, Chișinău, AAP, 2000.
103. Orlov Măria, Descentralizarea administrativă în baza autonomiei locale în Republica Moldova. În: *Administrarea Publică, revistă, metodico-științifică*, 2000, nr. 3-4.
104. Orlov Măria, Statutul juridic al funcționarului public. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2003, nr. 2.
105. Ojog Igor, Șarov Igor, *Istoria românilor. Curs rezumativ de lecții*, Chișinău, 1997.
106. Palihovici Serghei, Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2017, nr. 2.
107. Panaitescu Petru, Marea Adunare a Țării, instituție a orânduirii feudale în țările române. În: *Studii*, 1957, nr. 3.
108. Panaitescu Petru, *Obștea sătească în Țara Românească și Moldova. Epoca feudală*, București, 1964.
109. Panaitescu Petru, *Istoria românilor*, Chișinău, 1991.
110. Parasca Pavel, Территориальное становление Молдавского феодального государства во второй половине XIV в. În: *Социально-экономическая история юго-восточной Европы до сер. XIX в.*, Chișinău, 1990.
111. Parasca Pavel, Formarea nucleului inițial al statului moldovenesc. (sfârșitul sec. XIII-mijlocul sec. XIV). În: *Cugetul*, 1990, nr. 1.
112. Perju Elvira, Evoluția doctrinei cu privire la funcția publică din Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței teoretico-practice*, Chișinău, AAP, 2004.
113. Platon, *Opere*, vol. I și II, București, 1974, 1976.
114. Platon Mihail, *Introducere în știința administrației publice*, Chișinău, 1999.
115. Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, 1999.
116. Platon Mihail, Sîmboteanu Aurel, Popescu Teodor, Deliu Tudor, *Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective*, Chișinău, AAP, 2001.
117. Platon Mihail, *Organisme democratice funcționale ale statului*, Chișinău, AAP, 2004.

118. Platon Mihail, *Conducerea în administrația publică*, Chișinău, AAP, 2004.
119. Platon Mihail, *Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări*, Chișinău, AAP, 2004.
120. Platon Mihail, *Administrația publică, Curs universitar*, Chișinău, 2007.
121. Platon Mihail, *Administrația publică, Curs de lecții*, Chișinău, 2008.
122. Platon Mihail, *Conducerea statului: probleme, căutări, soluții*, Chișinău, 2009.
123. Platon Mihail, *Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției*, Chișinău, 2017.
124. Popescu Teodor, Unele probleme în organizarea administrativă. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1997, nr.3.
125. Polet Robert, Privire asupra istoriei și dezvoltării Institutului European de Administrație Publică. În Culegerea: *Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană*, Chișinău, 2004.
126. Popa Victor, Regimul reprezentativ – regim democratic. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1995, nr. 3.
127. Popa Victor, Rolul autorităților publice reprezentative locale. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1997, nr.4.
128. Popa Victor, Manole Tatiana, Mihăilă Ion, *Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative*, Chișinău: Museum, 2000.
129. Popovici Angela, Calitatea administrației publice ca factor determinant în asigurarea bunei guvernări. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2021, nr. 3.
130. Ridley F.F., For a Democratic Civil Service. În: *Public Administration in Transition*, Bled, 1995.
131. Rousseau J.J., *Contractul social*, București, 1957.
132. Roman Alexandru, Jaloanele principale ale istoriei administrației publice în Moldova. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1996, nr. 2.
133. Roman Alexandru, Structurile autoconducerii locale, relațiile cu autoritățile descentralizate de stat. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1996, nr. 3.
134. Roman Alexandru, Controversele sistemului sovietic de administrare. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1997, nr. 3-4.

135. Roman Alexandru, *Evoluția universală a sistemelor de administrare publică*, Chișinău, 1998.

136. Roșca Sergiu, Din istoria filosofiei Greciei antice. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1997, nr. 1.

137. Solovei Rodica, Organizarea administrativă a Transnistriei (1941-1944). În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 1998, nr. 4.

138. *Sovietele de deputați ai poporului și restructurarea*: Culegere de materiale, Chișinău, 1988.

139. *Sovietele de deputați ai poporului și restructurarea*: Culegere de articole, Chișinău, 1991.

140. Sîmboteanu Aurel, *Administrația publică centrală*, Chișinău, 1998.

141. Sîmboteanu Aurel, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Chișinău, 2001.

142. Sîmboteanu Aurel, Evoluția reformei administrației publice în contextul Planului de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova. În: *Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova*, vol. II, 2006.

143. Sîmboteanu Aurel, Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale. În: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice (AȘM)*, 2007, nr. 2.

144. Sîmboteanu Aurel, *Teoria administrației publice*, Chișinău: CEP USM, 2008.

145. Sîmboteanu Aurel, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău: CEP USM, 2009.

146. Sîmboteanu Aurel, *Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Culegere de studii*, Chișinău: CEP USM, 2013.

147. Sîmboteanu Aurel, Administrația publică locală. În: *Republica Moldova pe calea modernizării, Studiu enciclopedic*, AȘM, 2015.

148. Sîmboteanu Aurel, Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei. În: *Republica Moldova. Enciclopedie*, Ediție consacrată Aniversării a 25-a de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova, AȘM, 2016.

149. Sîmboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș.a., *Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*, Chișinău, 2018.

150. Sîmboteanu Aurel, Clasic și contemporan, universal și național în abordarea guvernării și administrației publice. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2020, nr. 1.

151. Sîmboteanu Aurel, Reflecții asupra studiului „Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства 1991-2021гг”. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale „Teoria și practica administrației publice”*, AAP, 21 mai 2021.

152. Șaptefrați Tatiana, Concepții cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2000, nr. 3-4.

153. Șaptefrați Tatiana, Dezvoltarea teoriilor administrative. În: *Materialele Conferinței științifico-practice*, Chișinău, AAP, 2002.

154. Șaptefrați Tatiana, Bazele teoretice ale dezvoltării științei administrației. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2003, nr. 4.

155. Șaptefrați Tatiana, Abordări teoretice ale organizării în sectorul public. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2016, nr. 2.

156. Șaptefrați Tatiana, Balan Oleg, Popovici Angela ș.a., *Administrația publică locală*, Chișinău, 2018.

157. Șaptefrați Tatiana, Evoluția teoriei birocrăției în organizarea administrației publice. În: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică*, 2020, nr. 3.

158. Steve Martin, Administrarea nivelului intermediar în Regatul Unit sau fragmentarea nivelului mediu. În Culegerea: *Nivelul intermediar al administrației în țările europene*, Chișinău, 2002.

159. Torbjorn Larsson, Organizarea administrației intermediare în țările europene. În Culegerea: *Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană*, Chișinău, 2004.

160. Varzari Pantelimon, *Istoria politică a Republicii Moldova*, Chișinău, 2019.

161. Verencea Olivian, *Administrația civilă română în Transnistria*, București, 2000.

162. Vida Ioan, *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994.

163. Voiculescu Marin, *Istoria doctrinelor politice*, București, 1992.

**Aurel SÎMBOTEANU**

**ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

*TEORIE, ISTORIE, ACTUALITATE*

*(Monografie)*

---

Redactare – *Ariadna Strungaru*

Procesare computerizată și coperta – *Sergiu Carcea*

Machetare – *Maria Budan*

Bun de tipar 04.05.2023. Formatul 60×84 1/8.

Coli de tipar 52,0. Coli editoriale 30,6.

Comanda 21. Tirajul 50 ex.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM

str. Al. Mateevici, 60. Chișinău, MD-2009