

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

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

CZU 35:[351/354] (478)

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



SUMMARY

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

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

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

REZUMAT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pentru conformitate: Mihai MANEA

Elaborarea bazelor autoadministrării locale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Încercarea de a vota proiectul s-a în-

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

Abia după aceasta, prin vot secret, Legea cu privire la bazele generale de auto-administrare locală a fost adoptată în prima lectură.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Realizarea acestei legi va cuprinde o peri-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mircea Snegur, Labirintul destinului.

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

Primăria municipiului Chișinău: botez prezidențial

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

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

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

vizor problemele de ordin vital pentru locuitorii capitalei.

CONFIRMAREA PUTERII LOCALE.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pornind de la axioma că realizarea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perfecționarea administrației publice locale

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

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

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

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

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

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

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