

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: STANDARDE, RESPONSABILITATE ȘI REFORMĂ PRIN PRISMA EXPERIENȚEI ROMÂNIEI ȘI INTEGRĂRII EUROPENE

Valeriu CUȘNIR, *doctor habilitat, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

Rezumat

Implementarea normelor europene în materie de democrație, stat de drept, bună guvernare, justiție, combaterea corupției și dezvoltarea economică are repercusiuni și asupra sferei de administrare, astfel încât asocierea Republicii Moldova la Uniunea Europeană implică reformarea administrației publice, promovarea integrității, descentralizarea și sporirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor. În acest context, apare necesitatea unui management eficient al resurselor umane și ridicarea nivelului calificării funcționarilor publici, or doar o administrație publică competentă este capabilă să presteze servicii de calitate și să asigure drepturi și interese legitime ale cetățenilor.

Administrația se regăsește pretutindeni, în toată complexitatea vieții sociale, constituind una din cele mai utile activități umane. Regimul administrativ al unui stat exercită influențe asupra vieții politice, economice și sociale a statului respectiv [1]. În statul de drept, administrația publică reprezintă principala pârghie prin care se realizează valorile stabilite la nivelul palierului politic [2]. Ea trebuie să fie continuă, omniprezentă, promptă și energică, deoarece reprezintă neconținutul statului, atât în interior, cât și în exterior.

Termenul de administrație provine din limba latină – ”*ad-minister*”, traducându-se prin: agent, ajutor, servitor, sau, într-un alt sens, instrument. Verbul ”*administro*” înseamnă a da o mână de ajutor, a conduce sau a dirija. Cuvântul ”*administer*” este aproape sinonim cu ”*minister*”, care înseamnă: servitor, îngrijitor, ajutor, s-a format din rădăcina ”*minus*” - ”minor”, care înseamnă mai puțin, și din prefixul ”*ad*”, care arată direcția, ”sensul” și subliniază starea de inferioritate în raport cu ”*magister*”, ce se traduce prin cel care comandă, superiorul, șeful - cuvânt care s-a format din ”*magis*”, care înseamnă mai mult.

Termenul de administrație are mai multe accepțiuni. În limbajul curent, *a administra* înseamnă *a conduce, a organiza, a dirija* activități publice și particulare.

Potrivit *Dictionary of American Government and Politics* (editat la ”The Dorsey Press”-Chicago, Illinois, în anul 1988, sub îngrijirea prof. Jay M.

Shafritz de la University of Pittsburgh), noțiunea de administrație publică (public administration) are următoarele explicații:

- funcția executivă în guvern;
- aplicarea politicilor publice;
- organizarea și conducerea poporului și a altor resurse pentru atingerea obiectivelor guvernării;
- arta și știința conducerii aplicate în sectorul public [3].

Administrația constă într-o activitate rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime.

Complexitatea cerințelor sociale ridică în fața administrației o serie de probleme ce trebuie rezolvate. Societatea cunoaște un proces continuu de multiplicare și diversificare a sarcinilor administrației, care impune neconținute îmbunătățiri și perfecționări în structura și activitatea administrației prin utilizarea unor metode și tehnici moderne. Doctrina consideră că în conținutul complex al administrației se cuprind imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona, a controla* [4].

Noțiunea de administrație este mai largă decât aceea de administrație publică, ea cuprinzând și administrația particulară. Ca orice activitate umană, atât administrația publică, cât și administrația particulară urmăresc un scop, utilizând anumite mijloace.

Spre deosebire de administrația privată, administrația publică urmărește satisfacerea interesului public, a utilității publice, a binelui comun, în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice.

Menirea administrației publice este atât satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, cât și satisfacerea unor cerințe, care, prin natura lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

Având drept scop realizarea unor interese generale ale statului sau ale unei colectivități distincte, recunoscute ca atare de stat, administrația publică este strâns legată de puterea legiuitoare, care îi circumscrie obiectul, dar și de puterea judecătorească, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate prin activități administrative realizate de către autorități ale administrației publice [5].

Richard Stillman în lucrarea sa *Public Administration: concepts and cases*, pune în evidență mai multe definiții formulate de diferiți autori, după cum urmează:

- John J. Corson și J.P. Harris definesc administrația publică drept “activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului”;
- John Pfiffner și Robert Prethus relevă că „administrația publică, ca domeniu de activitate, este în principal preocupată de mijloacele pentru implementarea valorilor politice”;
- James W. Davis precizează că „administrația publică poate fi cel mai bine identificată cu ramura executivă a guvernării”;
- Nicholas Henry formulează complex definiția administrației publice, “aceasta diferențiază tendințele politice, atât prin accentuarea comportamentului birocratic dar, mai ales, prin sistemul structurilor proprii și metodologiilor aplicate pentru realizarea scopurilor guvernamentale”;
- Dwight Waldo relevă că „procesul administrației publice constă în acțiunile de realizare a intenției sau dorinței guvernului. Este, din această cauză, activitatea continuă, cea „de afaceri” a guvernului, preocupată cu punerea în aplicare a legii, care este realizată de corpurile legislative (sau alte autorități) și interpretată de curțile de judecată prin procesul de organizare și conducere”;
- Felix și Loyd Nigro dezvoltă definiția administrației publice în cinci puncte: a) este un efort al unui grup care cooperează într-un cadru public; b) acoperă cele trei ramuri - executivă, legislativă și judiciară - și relațiile dintre ele; c) are un rol important în formularea politicii publice și este de aceea o parte a procesului politic; d) este diferită de administrația privată prin trăsături semnificative; e) este asociată de aproape cu numeroase grupuri private și de indivizi [6].

Așadar, administrația publică poate fi definită ca activitate de organizare și executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, ce se realizează în principal de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora și în subsidiar și de celelalte autorități ale statului, precum și de instituții particulare care desfășoară activități de interes public [7].

De-a lungul timpului, problema inovației și reformei în domeniul administrației publice a provocat numeroase dezbateri teoretice, axate pe compatibilitatea conceptelor de inovație și administrație publică. Administrația este prezentată, deseori, ca fiind imobilă prin natura sa și incapabilă, în esență, să se adapteze evoluțiilor cerute și necesare.

Noțiunea de administrație publică este susceptibilă de a căpăta două sensuri: unul material și unul formal [8].

În sens material, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter

de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație [9]. Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale înfăptuite de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Administrația publică, în sens material, nu se poate reduce la activități executive de dispoziție, de prescripție, ci constă și din diferite prestații realizate pe baza și în executarea legii, pentru îndeplinirea interesului general, prin organizarea și asigurarea de servicii publice.

Administrația publică, ca activitate, exced sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legiuitoare sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale care organizează executarea și execută în concret legea [7].

În sens formal, structural sau organic, administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii.

Administrația publică, în sensul de sistem de organe ale statului, este alcătuită din: Președinte, Guvern, ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, serviciile lor descentralizate și autoritățile administrației publice locale [9].

Administrația comunică cu celelalte structuri prin relații de colaborare, de subordonare sau chiar de constrângere, astfel încât, considerată în raport cu mediul social, administrația într-o societate dată va putea apare în armonie sau în opoziție cu întregul mediu social sau anumite structuri ale acestuia [10].

Analizând forma materială pe care o îmbracă administrația publică, este necesar să se determine sfera sa de cuprindere. Unii autori susțin teza unei deosebiri între sfera administrației publice și suma activităților desfășurate de componentele instituționale ale sistemului administrației publice.

În opinia profesorului Al. Negoită, administrația publică este o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activități care se realizează în principal prin sistemul organelor administrației publice și în subsidiar prin alte organe situate în alte sisteme de organizare a puterii statului, precum și în cadrul

unor organizații particulare, nestatale, care îndeplinesc în aceste împrejurări calitatea de autorități administrative [7].

Autorul mai sus citat identifică activitatea administrativă ca activitate subsidiară în sistemul puterii legiuitoare și a celei judecătorești, în acest caz subiectele de drept prin care se realizează activitatea de organizare a executării și de executare a legii în acele sisteme de organizare apar în calitatea lor de autorități administrative și nu ca organe ale puterii legislative sau judecătorești. Autoritățile administrative care își manifestă voința juridică pe baza și în executarea legii sunt organele de conducere ale instituțiilor respective, Parlamentul și, respectiv, instanțele judecătorești. Activitatea subsidiară desfășurată de aceste organe este supusă unui regim juridic de altă natură decât cel care reglementează activitatea de bază [2].

Pe de altă parte, profesorul A. Iorgovan subliniază necesitatea delimitării *administrației scop de administrația mijloc* (pentru realizarea competenței) pe care o exercită autoritățile publice care nu fac parte din Executiv. „A nu face o atare delimitare și a admite că Parlamentul, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, instanțele judecătorești *fac și administrație publică* înseamnă a le pune sub comanda Guvernului, deoarece Guvernul, potrivit art. 101 din Constituție exercită conducerea generală a administrației publice”. Toate aceste autorități publice desfășoară o activitate administrativă (fiind organe de stat se poate spune că este o anume administrație de stat), dar nu pentru a realiza un program politic, ca în cazul Guvernului (evident și al șefului statului), ci pentru a-și realiza prerogativele prevăzute de Constituție și de legile organice [11].

Aceste aspecte de fond determină ca nici actul administrativ pe care îl emit să nu poată avea trăsăturile actului administrativ tipic emis de autoritățile *executivului* pentru realizarea administrației publice.

Pentru profesorul A. Iorgovan, administrația publică reprezintă *ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrației autonome centrale, autorităților administrației autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire publică legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice* [12].

La nivelul democrațiilor dezvoltate, domeniile în care se iau cel mai des măsuri sunt:

- reforme financiare și de management;
- descentralizare;
- delegare și deconcentrare.

Pe măsura trecerii timpului a apărut clar, în perspectiva transformărilor social – economice din țările europene, necesitatea reformării principiilor care stau la baza administrațiilor publice din statele respective. Vechea administrație publică centralizată nu mai corespundea cerințelor epocii actuale, necesitatea reformei pornind de la constatarea unor serii de ineficiențe ale organizării administrative centralizate. Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei, care prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă face posibilă descentralizarea puterii. Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene Pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței permanente a puterilor locale și regionale din Europa.

Este clar că multe dintre sistemele de administrație publică din trecut și chiar de actualitate nu mai corespund realităților economice, sociale și politice ale vremii, fiind necesară o revigorare a acestor sisteme, o așezare a lor pe alte fundamente.

O problemă-cheie a țărilor democratice în toată lumea este relația *centru – local* în ceea ce privește responsabilitățile și competențele în furnizarea serviciilor publice. Această problemă este relevantă și în țările democratice din Europa Centrală, SUA, Japonia etc. Astfel, au fost identificate trei modele ale relațiilor funcționale centru – local, care, puse pe o axă, exprimă cele două extreme și centrul acestei axe. Chiar dacă nici o țară nu se potrivește perfect unuia dintre cele trei modele, poate fi poziționată totuși pe această axă.

Un prim model este cel al autonomiei relative [13], care are drept caracteristici independența serviciilor publice locale în interiorul statului, libertatea de acțiune într-un cadru bine definit prin legislație, control limitat, competență politică și administrativă mare pe plan local. Există o suprareglare limitată a autorităților locale de către instituțiile centrale din teritoriu. Autoritățile locale se dovedesc a fi deschise în ceea ce privește luarea deciziilor pentru satisfacerea optimă a nevoilor cetățenilor, însă acest model permite inechități în cheltuielile și eficiența furnizării serviciilor.

Al doilea model, cel de agenție, se caracterizează prin faptul că autoritățile locale sunt extensii în teritoriu ale celor centrale sau agenții ale autorității centrale în teritoriu; autoritățile locale și activitatea lor sunt reglementate detaliat în legislație; taxele ce se strâng pe plan local sunt ne semnificative; finanțarea, în mare măsură, se face de la nivel central; există o supraveghere amănunțită a autorităților locale de către instituțiile centrale [13].

Un al treilea model este modelul de interacțiune, când nu există o delimitare clară între autoritatea centrală și cea locală, ci de la caz la caz, de la serviciu la serviciu. În acest sistem se înregistrează o oarecare lipsă de adaptabilitate și o flexibilitate în rezolvarea corespunzătoare a problemelor colectivității locale, datorită timpului necesar ajungerii la o înțelegere comună [13]. Din caracteristicile de bază ale fiecăruia din aceste modele rezultă cu precădere necesitatea adoptării unor politici de modernizare la nivelul administrațiilor locale și centrale.

Aceste politici au un impact foarte mare asupra administrațiilor țărilor europene, în sensul modificării conceptelor de bază ale administrațiilor. Se trece la un sistem administrativ descentralizat, în care autoritățile locale au un rol accentuat în drumul lor spre autonomie.

Modernizarea administrațiilor presupune implicit o abordare nouă a problematicii prin prisma descentralizării și a autonomiei locale. Numai prin implementarea ultimelor concepte putem vorbi de o administrație europeană modernă.

Necesitatea reformei sistemului administrativ provine așadar dintr-o ineficiență de rezolvare a problemelor economice, dar și sociale ale unui sistem centralizat. Descentralizarea și autonomia locală rezolvă, în parte, unele dintre problemele administrației. Printr-un sistem descentralizat vor fi găsite soluții concrete la situațiile de criză existente, fiind totodată și alți factori de care trebuie să se țină seama în reformarea administrației.

Dispozițiile Constituției României fac distincție între Administrația publică centrală și Administrația publică locală, în cele două secțiuni ce compun Capitolul V, intitulat Administrația publică. Paul Negulescu [14] arăta că interesele publice ale unei colectivități nu au întotdeauna aceeași întindere, astfel încât pot exista “interese generale ale statului, dar și interese ale unor comune sau ale unei singure comune”, iar Anibal Teodorescu [15] sublinia aceeași idee, că “într-un stat există interese generale, alături de care există interese județene și interese locale”.

Conform legislației în vigoare, în România structura administrativă are două nivele: cel al localităților și cel al județelor; unitățile administrativ-teritoriale sunt: comune, orașe și județe; în condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii. După cum se arată în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public, având deplină capacitate. Ele posedă un patrimoniu și au dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Administrația publică locală din România cuprinde, din punct de vedere structural, următoarele autorități: consiliile comunale, orașenești, municipale și primării, consilii județene și prefectul.

În comune, orașe și municipii, potrivit art. 21 al Legii administrației publice locale nr. 215/2001, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt:

- consiliul local, consiliul județean, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor - *ca autorități deliberative*;

- primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean - *ca autorități executive*.

Atât consiliile locale, cât și primarii se aleg în condițiile prevăzute de lege.

Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din unitățile administrativ - teritoriale în care funcționează.

În fiecare județ se alege un consiliu județean, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

În relațiile dintre administrația publică locală și cea județeană nu există raporturi de subordonare. Aceste relații se întemeiază pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor de interes comun.

Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice din comune, orașe și județe dispun de un buget propriu de venituri și cheltuieli și au dreptul să perceapă impozite și taxe locale în condițiile legii.

Problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale se pot supune, în condițiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local.

Între prefect și autoritățile administrative locale nu există raporturi de subordonare, dar prefectul exercită controlul asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale, putând să le atace, în fața instanței de contencios administrativ, în cazul în care consideră necesar.

Prefectul răspunde, conform legii, la cererea autorităților administrației publice locale, în cazul în care instanța de contencios administrativ stabilește că actul acestora a fost atacat în mod abuziv sau cu rea-credință.

Constituția României a fixat ca valori de bază concepte precum *descențializarea* și *autonomia locală*; teza unei administrații profesionalizate, lipsită de ingerințe politice, a fost prezentă în toate programele partidelor politice.

Conform Constituției, România este un Stat “unitar și indivizibil” (art. 1) cu teritoriul organizat, “sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe” (art. 3). Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice.

Legea nr. 215/2001 precizează că autoritățile centrale nu pot delega responsabilități la nivel local fără a exista și sursele de finanțare corespunzătoare pentru noile programe sau responsabilități. Legea afirmă că activitatea autorităților publice locale se bazează pe principiul descentralizării și autonomiei locale.

Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

Autonomia privește atât organizarea, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care le reprezintă. Potrivit Legii administrației publice locale nr. 215/2001, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se realizează pe baza următoarelor principii:

- autonomie locală;
- descentralizarea serviciilor publice de interes local;
- alegerea autorităților administrației publice locale;
- legalității;
- consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia locală este numai administrativă și financiară.

Autonomia locală se referă la organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului [16].

Autonomia locală reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a rezolva și de a gestiona, potrivit legii, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă.

Exercitarea autonomiei locale nu poate aduce atingere caracterului de stat național și unitar al României.

Prin colectivitate locală se înțelege totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ - teritorială.

Autoritățile administrației publice centrale nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă, decât în cazul în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de către autoritățile administrației publice locale, din cauza fie a dimensiunilor, fie a efectelor pe care le-ar putea produce.

Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor membre ale Consiliului European, care prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă face posibilă descentralizarea puterii. Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene Pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței permanente a puterilor locale și regionale din Europa [17].

Consiliul local este autoritatea decizională, iar primarul este autoritatea executivă. Autonomia este administrativă și financiară. Consiliul local este cel care construiește bugetul de venituri și cheltuieli și are dreptul să perceapă impozite și taxe locale.

Regimul administrativ descentralizat se bazează pe recunoașterea prin lege a colectivităților locale organizate în unități administrativ-teritoriale. Aceste colectivități au nevoi și interese specifice, care se disting de cele generale și naționale (de exemplu: aprovizionarea cu apă, salubritatea, construirea sau întreținerea unor drumuri, iluminarea străzilor etc.).

Descentralizarea este un fenomen deosebit de complex, potrivit căruia administrarea intereselor locale (comunale, orășenești sau județene) se realizează de către autorități liber alese de către și dintre cetățenii colectivităților respective, care au la dispoziție mijloace financiare proprii și putere autonomă de decizie [18]. Procesul de descentralizare permite o mai mare diversitate și o mai largă participare la activitățile locale.

În doctrină s-au adus numeroase argumente în favoarea organizării descentralizate: existența intereselor locale deosebite de cele centrale, eliminarea formalismului, implicarea cetățeanului la viața publică etc.

Descentralizarea regimului administrativ are însă și anumite dezavantaje, cum ar fi faptul că lipsa de experiență a autorităților alese duce la adoptarea unor măsuri ce să nu satisfacă în totalitate nevoile reale ale colectivităților, diminuarea forței puterii centrale, iar în procesul de descentralizare, zonele mai sărace sunt puse în competiție deschisă cu zonele bogate [19].

Descentralizarea este un fenomen deosebit de complex, ce suferă o serie de modificări ca și contextul social în care procesul se desfășoară. Din această cauză nu se poate formula o concluzie fermă, în sensul de a spune dacă procesul de descentralizare din România este un eșec sau un succes.

Pentru a ne alia cât mai repede țărilor din Uniunea Europeană, trebuie depuse toate eforturile de a înțelege cauzele eșecurilor de până acum, fiind necesară elaborarea unor politici sociale care să ducă la îmbunătățirea serviciilor sociale, dar și la creșterea capacității administrative la nivel local și stimularea cetățenilor la viața comunității din care fac parte [20].

Capacitatea administrației publice de prelucrare și de aplicare a legislației comunitare constituie al IV-lea criteriu de aderare la Uniunea Europeană. În 1993, la Copenhaga, au fost definite primele trei criterii de aderare: politice, economice și criteriul preluării acquis-ului comunitar. În mod firesc, pentru pregătirea procesului de aderare, statele membre ale Uniunii Europene și-au pus și problema credibilității angajamentelor asumate de candidați. De aceea, doi ani mai târziu, la Madrid, s-a făcut o suplimentare a criteriilor de aderare prin introducerea criteriului capacității administrative de aplicare a acquis-ului comunitar, însemnând nu doar capacitatea administrației publice de a pune în aplicare legislația comunitară, ci și capacitatea sistemului judiciar de a pune în aplicare în mod efectiv și coerent legislația comunitară.

Iminența reformării administrative și-a găsit confirmare în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018 și în obiectivele enunțate de Acordul de Asociere aflate pe agenda Guvernului. Astfel, în textul Preambulului, printre prioritățile Guvernului, pe termen mediu, a fost inclus obiectivul: Sporirea calității serviciilor prestate cetățenilor, reducerea costurilor administrative și a decalajelor regionale, inclusiv prin realizarea reformei administrative și a descentralizării.

Totodată, în Capitolului VII „Buna guvernare”, Compartimentul A „Administrația centrală și locală” sunt stipulate mai multe măsuri ce vizează reforma teritorial-administrativă, printre care:

1. Descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ) (pct.10).

2. Dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale (pct.11).

3. Consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborarea intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională (pct.12).

4. Elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice. Asigurarea financiară a competențelor delegate (pct.13).

5. Asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale (pct.14).

6. Direcționarea coerentă a competențelor, resurselor și a responsabilităților, în baza estimărilor capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate (pct.18).

Atât din conținutul Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, cât și din conținutul Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 pot fi desprinse unele prevederi care conturează nevoia unei reforme profunde și a modernizării pe dimensiunea divizării teritorial-administrative a Republicii Moldova. Acordul de Asociere a prevăzut: părțile cooperează în continuarea reformei administrației publice și crearea unui corp al funcționarilor publici responsabil, eficient, transparent și profesionist” (Titlul II, art.4 p. (d)); cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova...” (Titlul IV, Cap.1, art.21).

Cooperarea include următoarele domenii: dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; consolidarea capacităților administrative la nivel central și local, în planificarea, evaluarea și punerea în aplicare a politicilor în conformitate cu reglementările și cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene.” (Titlul IV, Cap.12, art.68).

Planul Național de Acțiuni dezvoltă acele deziderate incluse în Acordul de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană prin a stipula mai multe activități relevante reformei teritorial-administrative: elaborarea Strategiei de reformă a administrației publice; dezvoltarea și aplicarea în autoritățile publice a unui proces eficient de planificare strategică și de planificare operațională; consolidarea capacităților funcționarilor publici în domeniul formulării și implementării politicilor publice, inclusiv prin implementarea mecanismului de analiză ex-ante și ex-post a impactului politicilor publice; aplicarea sistemului de management al performanței bazat pe obiective; modificarea și completarea cadrului legal existent în raport cu prevederile Legii nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate; implementarea Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Legea nr.68 din 5 aprilie 2012; elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare; ajusta-

rea cadrului normativ și strategic al politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova la cel comunitar; acordarea de asistență autorităților publice locale în promovarea cooperării în cadrul euroregiunilor și în cadrul structurilor regionale internaționale; realizarea schimbului de experiență cu țările partenere ale Uniunii Europene pentru preluarea bunelor practici în domeniul dezvoltării regionale; facilitarea și acordarea asistenței autorităților publice locale în aplicarea pentru finanțare din programele europene și din alte fonduri.

Avantajele unei administrații publice cu un înalt nivel de consolidare se exprimă prin următoarele: reducerea costurilor operaționale; sporirea capacităților de dezvoltare a capitalului uman; creșterea calității și eficienței serviciilor publice; sporirea competenței de elaborare și implementare a strategiilor integrate de dezvoltare; mărirea bazei fiscale și a veniturilor colectate; repartizarea mai echitabilă a resurselor financiare; dezvoltarea autonomiei locale; optimizarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a structurilor polițienești.

O componentă a Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020 vizează responsabilitatea administrativă – consolidarea administrației publice; transparență decizională; responsabilitate instituțională. În acest context, întru asigurarea unei bune funcționări a organelor administrației publice, legiuitorul a stabilit prin norme juridice sarcinile, principiile și competențele acestor organe, a prescris funcționarilor publici anumite reguli de conduită, exigențe și interdicții [21]. Cu trimitere la sistemul administrației publice, reținem că datoria primordială a funcționarului public este servirea interesului general al societății, or însuși scopul exercitării funcției - slujirea societății și a cetățenilor. Astfel, de o semnificație majoră în raport cu atribuțiile funcționale ale funcționarilor publici se prezumă a fi obligațiile cu caracter moral, care circumscriu etica profesiei lor, realizată în cadrul funcției exercitate. Aceste obligații morale, ce urmează a fi respectate de funcționari pe întreaga durată de exercitare a funcției publice, poartă generic denumirea de „deontologie” [22]; deontologia constituie, într-un sens larg, o ramură a eticii care se ocupă cu studiul datoriei morale, iar într-un sens mai restrâns - o disciplină de interferență între morală și drept, având ca obiect normarea conduitei profesionale, a relațiilor dintre persoanele care exercită o profesie și a raporturilor lor cu destinatarii exercițiului acelei profesii și cu terții [23].

Deontologia funcției publice exprima ansamblul normelor referitoare la comportamentul profesional și moral al funcționarului public în serviciu și în afara serviciului, având în vedere că funcționarul este purtătorul autorității publice, deontologia aflându-se la granița dintre drept și morală [24].

Într-o primă ipoteză, la deontologie se apelează din necesitatea de a sancționa comportamentele umane nedorite, de a preîntâmpina astfel de comportamente și de a prescrie anumite modalități de conduită.

Într-o altă variație, apelul la deontologie este prezent mai cu seamă în mediile profesionale cu o înaltă încărcătură intelectuală, cum ar fi, spre exemplu, în educație, medicină, justiție, poliție.

Privită în raport cu funcția publică (unitatea primară a autorității publice care determină locul și rolul funcționarului public în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile funcționale, exigențele față de pregătirea lui profesională), deontologia include conduita funcționarilor publici în relațiile în care se angajează aceștia în virtutea funcției exercitate. În primul rând, trebuie avute în vedere relațiile funcționarului public cu cetățenii, cu societatea civilă, cu funcționarii altor autorități, zise relații cu caracter extern. În al doilea rând, ne referim în acest sens și la relațiile dintre funcționari, relații ce constituie raporturi juridice interne.

Este relevant faptul că funcția publică, reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea publică, proiectează amprenta de autoritate și în raport cu cadrul deontologic. Autoritatea este un concept central implicat în relațiile inter-umane, purtând cu sine o problematică axată pe ideea de organizare, conducere, dirijare, coordonare, control și evaluare a proceselor sociale. Totodată, autoritatea este produsul a două componente complementare, respectiv al unei investiții de atribuții și al unei investiții de încredere. În această conjunctură, în acțiunile sale, funcționarul exprimându-se pe sine, este impus, potrivit normativului, ca în exercitarea funcției publice să servească cu înțâetate interesului public.

Adevărul este că, destul de frecvent, administrația este supusă unei mari și deosebite tentații, aceea care constă în a se considera pe ea însăși ca propriul ei scop, sistemul administrativ neavând alte justificări în fața acelor care-l pun în mișcare, decât perfecțiunea funcționării și armonia mecanismelor sale. Această preocupare a managerilor publici devine destul de puternică și atunci interesul funcției, al postului ocupat tinde spre un echivalent al rațiunii de stat, depărtându-se astfel de interesul oamenilor care trebuie serviți, a căror drepturi și interese legitime au menirea să le asigure. În această ordine de idei, apare necesitatea intervenției statului prin măsuri de constrângere – situație juridică de avertizare expresă a anumitor subiecți ai raporturilor de drept despre consecințele încălcării unor norme juridice, de aplicare a constrângerii de stat în modul corespunzător încălcării constatate –

intervenind răspunderea juridică [25]. Așadar, regimul juridic al funcției publice include și răspunderea titularilor acesteia, de altfel, este firesc ca funcționarii publici să răspundă pentru modul în care își exercită atribuțiile ce le revin, potrivit legii [26]. În ce privește formele (tipurile) de răspundere a funcționarilor publici, în funcție de conținutul și gravitatea încălcării (abaterii, delictului, contravenției, infracțiunii) survine răspunderea disciplinară, contravențională, patrimonială, civilă sau penală [27].

La 13 septembrie 2017, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat o Decizie cu referire la Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei Europene din 4 iulie 2017, care prevede acordarea asistenței financiare pentru Republica Moldova doar dacă autoritățile vor îndeplini anumite condiții (în total 28 de condiții), printre care unele tehnice, altele politice: respectarea statului de drept, combaterea corupției, reformarea Codului Audiovizualului, dar, mai ales, punerea legislației electorale în acord cu recomandările Comisiei de la Veneția.

Astăzi, Republica Moldova, prin organizarea administrativă, este un stat extrem de fragmentat, dar cu un grad înalt de centralizare, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a unităților administrativ-teritoriale, lipsește entitățile locale de autonomie financiar-fiscală și generează constrângeri în procesul decizional. Această deficiență este complementată de extenuarea financiar-fiscală a autorităților administrației publice locale și predominarea caracterului etatist-paternalist al concepțiilor despre lume, în special în mediul rural.

În ultimii 200 de ani, teritoriul dintre Prut și Nistru a cunoscut peste zece regimuri politico-juridice, fiind parte componentă a tot atâtea state sau formațiuni statale. Din această cauză, trecerea dintr-o subordonare administrativă în alta și-a lăsat amprenta asupra organizării interne a teritoriului.

Să exemplificăm:

- până la 1812 a fost parte componentă a Principatului Moldova;
- 16 mai 1812-februarie 1917 - teritoriu anexat la Imperiul Rus [28];
- între februarie 1917 [29] și 21 octombrie 1917 [30] - teritoriu în componența Rusiei;
- între 21 octombrie 1917 și 25 octombrie 1917 [31] - Basarabia Autonomă în componența Rusiei;
- între 25 octombrie 1917 și 21 noiembrie 1917 [32] - Basarabia Autonomă;
- între 21 noiembrie 1917 și 2 decembrie 1917 [33] - Basarabia Autonomă;
- între 2 decembrie 1917 și 24 ianuarie 1918[34] - Republica Democratică Moldovenească (declarată în componența viitoarei Republici Federative Democratice Ruse);

- între 24 ianuarie 1918 și 27 martie 1918[35] - Republica Democratică Moldovenească independentă;
- între 27 martie 1918 și 27 noiembrie 1918[36] - parte integrantă a Regatului României cu anumite condiții;
- între 27 noiembrie 1918 și 28 iunie 1940[37] - parte a Regatului României;
- între 28 iunie 1940 și 2 august 1940[38] - teritoriu anexat la URSS în componența RASS Moldovenești;
- între 2 august 1940 și iulie 1941[39] - teritoriu în componența Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești;
- între iulie 1941 și 23 august 1944 [40] - parte a Regatului României;
- între 23 august 1944 și 20 iunie 1990[41] - Republica Sovietică Socialistă Moldovenească în componența URSS;
- între 20 iunie 1990 și 27 august 1991[42] - Republica Sovietică Socialistă Moldova (suverană) în componența URSS;
- după 27 august 1991 - Republica Moldova (stat independent).

Pînă la 1812 Basarabia s-a aflat teritorial în Țara Moldovei, care, la rândul ei, convențional, la mijlocul sec. al XVII-lea, în Țara de Sus și Țara de Jos. Teritoriul la Nord de județul Orhei era situat în Țara de Sus și, respectiv, Țara de Jos. Teritoriul Principatului la acea vreme era împărțit în ținuturi.

Precizăm că în Evul Mediu, termenul de *județ* se folosea preponderent în Țara Românească și indica locul, adică centrul administrativ, unde se afla un *sudeț*, care era mai marele unității administrative respective, având și competența de a judeca. Prin termenul de ținut, folosit în Țara Moldovei, se înțelegea o „circumscripție administrativă, corespunzătoare județului din Țara Românească”. Diferența etimologică este următoarea: în Țara Românească se pune accentul pe unitatea locală de jurisdicție, iar în Moldova - pe ideea implantării unor organe ale puterii domnești într-o regiune „ținută” pentru domnie, mai ales prin cetatea locală.

La momentul organizării primului recensământ al populației Moldovei din anul 1774, teritoriul era divizat în 12 ținuturi, având următoarea organizare administrativă[43]:

Ținutul Neamț	Ținutul Covurlui
Ținutul Hotin	Ținutul Botoșani
Ținutul Fălciu,	Ținutul Greceni
Ținutul Hârlău	Ținutul Roman
Ținutul Bacău	Ținutul Iași
Ținutul Orhei-Lăpușna	Ținutul Tutova

După anexarea Basarabiei de către Imperiul Rus la 1812, istoricul Zașciuk, în lucrarea *Materialî dlea gheografii i statistiki Rossi. Bessarabskaia oblasti*, [44] susține că la acel an teritoriul anexat era organizat astfel: 12 ținuturi (Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Hotin, Bender, Akkerman, Chilia, Căușeni, Reni sau Tomarova, Ismail), 17 orașe, 683 de sate și 41160 de familii. Subdiviziunile mai mici purtau denumirea de *olat*, termen identic *ocolului*. Potrivit altor surse, Basarabia la 1812 ar fi fost divizată în 9 ținuturi[45].

Pentru a organiza administrativ Basarabia și a stabili statutul ei juridic și structura internă a teritoriului anexat la 1812, la 29 aprilie 1918, prin Decretul imperial nr. 27357 a fost aprobat Statutul organizării Regiunii Basarabiei, formată din șase județe: Hotin, Iași, Orhei, Bender, Akkerman și Ismail [46]. Observăm că Basarabia a fost denumită regiune, iar în locul termenului moldovenesc/românesc de ținut a fost introdus denumirea de *județ* (din rusescul *uezd*).

Unitățile mai mici din cadrul județului au fost denumite *voloste/plase*.

O primă modificare a organizării interne a Basarabiei a intervenit la 26 septembrie 1830 când, potrivit Decretului nr. 3953 al Împăratului Rusiei Nicolai I, intitulat „Cu privire la instituirea Administrației speciale a orașului Ismail”, județul Ismail a fost desființat, iar în locul lui au fost create două unități administrativ-teritoriale separate: o unitate administrativ-teritorială cu administrare specială, așa-numita *Administrația specială a orașului Ismail* (Измаильскаго Градоначальства), restul teritoriului fostului județ Ismail (cu excepția unei mici porțiuni care a trecut la județul Tighina) a fost organizat într-o unitate administrativ-teritorială distinctă cu o denumire nouă — județul Leova.

O altă intervenție în organizarea administrativă a Basarabiei survine în anul 1835, când a fost aprobat Decretul imperial nr. 8683 din 18 decembrie 1835 intitulat „Cu privire la instituirea în regiunea Basarabia a două noi județe Orhei și Soroca” [47]. În conformitate cu noua reglementare, la cele șase județe existente în Basarabia (Hotin, Iași, Bender, Leova, Akkerman (Cetea Albă) și Chișinău) au fost formate încă două – Orhei și Soroca: primul fiind creat prin divizarea, în două, a județului Chișinău, iar județul Soroca – prin dezlipirea câte o porțiune de la județele Iași și Hotin.

În urma Războiului Crimeei (1853-1856) și a Păcii de la Paris din 30 martie 1856, teritoriul de sud-vest al Basarabiei limitrof Dunării (cea mai mare parte a județului Cahul, Administrația specială a Ismailului, câte o porțiune din județele Akkerman, Chișinău și Bender) a fost retrocedat Principatului Moldova.

În cadrul, mai întâi a Principatului Moldova (1856-1859), apoi în al Principatelor Unite Române și a României (1859-1878), teritoriul retrocedat a

fost, printr-o lege din 29 iulie 1865, organizat administrativ în trei județe: Ismail, Bolgrad și Cahul [48]. În așa fel, județul Cahul păstrându-și entitatea administrativ-teritorială.

La finele sec. al XIX-lea, în urma Războiului Ruso-Turc din anii 1877-1878, în rezultatul semnării Tratatului de Pace de la Berlin (1 iulie 1878), teritoriul basarabean retrocedat României la 1856 a fost reanexat la Imperiul Rus, în pofida insistenței delegației române. În teritoriul retrocedat administrația țaristă a format județul Ismail.

În astfel de circumstanțe, Basarabia intră în anul marilor transformări din Imperiul Rus, anul 1917.

Manifestările de renaștere națională din Basarabia din anii 1917-1918 au culminat cu declanșarea, la 21 noiembrie 1917, de către Congresul Militarilor Moldoveni, a autonomiei Basarabiei și inițierea creării organului reprezentativ al Basarabiei, Sfatul Țării. Deschizându-și lucrările la 21 noiembrie 1917, Sfatul Țării și-a axat activitatea pe crearea cadrului legislativ necesar viitorului stat care urma să se constituie în teritoriul dintre Prut și Nistru. După o activitate laborioasă de două săptămâni, la 2 decembrie 1917 Sfatul Țării a declarat crearea Republicii Democratice Moldovenești, iar la 24 ianuarie și-a declarat independența. La acea vreme Basarabia era divizată în 8 județe: Akkerman, Ismail, Bender, Chișinău, Bălți, Orhei, Soroca și Hotin.

La aceste 8 județe, la începutul anului 1918 s-a adăugat al 9-lea - Cahul. Astfel, după mai multe discuții, la ședința Sfatului Țării din 29 ianuarie 1918 cu unanimitate de voturi a fost aprobată Legea „Despre constituirea județului Cahul și reorganizarea conducerii locale în județele Ismail și Cahul” [49]. Teritoriul județului Cahul a fost împărțit în 67 de comune cu un total de 154 de sate.

Organizarea României Mari pe baze noi a fost asumată de guvernul condus de Ion I.C. Brătianu prin Legea pentru unificarea administrativă [50]. Divizarea pe județe a teritoriului României a fost stabilită prin Decretul nr. 2465 [51], iar cea pe plăși - prin Decizia Ministerului de Interne nr. 87615 din 9 octombrie 1925 [52].

Potrivit acestei legi, Basarabia a fost divizată administrativ în 9 județe: Bălți, Cahul, Cetatea Albă, Hotin, Ismail, Lăpușna, Orhei, Soroca și Tighina, având o suprafață totală de 44.442 km² și o populație de 2.800.000 de locuitori.

Datele statistice ale României se prezentau astfel: suprafața totală a României — 294.244 km², divizată în 76 de județe.

După provinciile istorice, România, referitor la numărul de județe și suprafața ocupată, se prezenta în felul următor.

Nr. d/o	Provincia	Județe	Suprafața
1.	Oltenia	5	24.078 km.p.
2.	Muntenia	12	52.505 km.p.
3.	Dobrogea (și Cadrilaterul)	4	23.262 km.p.
4.	Moldova	13	38.058 km.p.
5.	Basarabia	9	44.422 km.p.
6.	Bucovina	11	10.442 km.p.
7.	Transilvania	15	57.819 km.p.
8.	Banatul	2	17.980 km.p.
9.	Crișana	3	17.096 km.p.
10.	Maramureș	2	8.592 km.p.

Cantitatea populației după provinciile istorice se repartiza astfel: Vechiul Regat - 8.200.000 de locuitori, Basarabia - 2.800.000, Bucovina - 820.000, Transilvania, Banatul, Crișana, Maramureș - 5.180.000. În total - 17.000.000 de cetățeni.

La acea vreme, România includea 9.212 comune, dintre care 9.072 rurale și 150 urbane. Orașul cu cel mai mare număr de locuitori era București (mai mult de 600.000), Chișinăul avea ceva mai mult de 150.000, Cernăuți - circa 100.000, urmau Iași, Galați, Arad, Cluj, Oradea, Timișoara - între 75.000 și și 100.000.

Ulterior, reforme administrative au avut loc în anii 1929, 1931 și 1936, care nu au schimbat organizarea internă a României și Basarabiei. Divizarea Basarabiei în 9 județe s-a menținut pe tot parcursul aflării ei în componența României.

La 14 august 1938 a fost adoptată Legea administrativă [53], potrivit căreia teritoriul României a fost divizat în 10 ținuturi [54] și 71 de județe:

- 1) Ținutul Olt;
- 2) Ținutul Buceci;
- 3) Ținutul Mării;
- 4) Ținutul Dunărea de Jos (cu județele Covurlui, Brăila, Tulcea, Cahul, Ismail, Fălciu, Tutova, Tecuci, Putna, Râmnicul Sărat);
- 5) Ținutul Nistru (județele: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea Albă);
- 6) Ținutul Prut (județele: Iași, Bacău, Neamț, Baia, Botoșani, Bălți, Soroca, Vaslui, Roman);

7) Ținutul Suceava (județele: Cernăuți, Hotin, Storojineț, Rădăuți, Câmpulung, Suceava, Dorohoi);

8) Ținutul Mureș;

9) Ținutul Someș;

10) Ținutul Timiș.

Constatăm că județele Basarabiei au fost incluse în patru ținuturi.

Odată cu ocuparea Basarabiei de către URSS la 28 iunie 1940, administrația sovietică adoptă o nouă organizare administrativă. Astfel, prin Legea din 2 august 1940 RSS Moldovenească este divizată administrativ în 6 județe (Bălți, Bender, Chișinău, Cahul, Orhei și Soroca) și 6 raioane (Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia și Tiraspol).

Ulterior, printr-un decret al Prezidiului Sovietului Suprem al RSSM din 11 noiembrie 1940, aceste 6 județe au fost divizate în 60 de raioane.

După eliberarea Basarabiei, către sfârșitul lunii iulie 1941, se întreprind primele măsuri de organizare administrativă a Basarabiei.

La 3 septembrie 1941 este adoptat Decretul-lege nr. 790 „Privind organizarea Basarabiei și a Bucovinei”[55]. Potrivit art. 1 din acest Decret-Lege, teritoriile Basarabiei și Bucovinei constituie două provincii, având fiecare administrație proprie, cu reședința respectivă la Chișinău și Cernăuți.

În baza acestei reglementări, guvernatorul Basarabiei, generalul Constantin C. Voiculescu, a aprobat, la 30 ianuarie 1941, Ordonanța nr. 19, potrivit căreia Basarabia a fost divizată în nouă județe: 1) Bălți, 2) Cahul, 3) Cetatea Albă, 4) Chilia, 5) Ismail, 6) Lăpușna, 7) Orhei, 8) Soroca, 9) Tighina [56].

După 23 august 1944 s-a revenit la împărțirea administrativă de la 11 noiembrie 1940: șase județe, șase raioane, care a durat până la 1 noiembrie 1947, când printr-un Decret al Prezidiului Sovietului Suprem al RSS Moldovenești județele au fost desființate, iar RSSM a căpătat următoarea configurație administrativă: raioane - 60, orașe de subordonare republicană - 7: Chișinău (raionul Lenin, Stalin, Krasnoarmeisc), Bender, Bălți, Tiraspol, Soroca, Orhei și Cahul.

Până la 1991 RSS Moldovenească a fost divizată în raioane și soviete satești.

De reținut că teritoriul din stânga Nistrului în perioada Imperiului Rus includea guberniile Herson și Podolia, iar după formarea RASS Moldovenești (1924-1940) era divizat în raioane și soviete satești. Între anii 1941-1944, în teritoriul din stânga Nistrului a existat Guvernământul Transnistriei, iar după 23 august 1944 acest teritoriu a făcut parte din RSS Moldovenească.

Declararea independenței Republicii Moldova la 27 august 1991 nu a afectat organizarea administrativă a RSS Moldovenești, care rămânea în raioane și soviete sătetești.

Reforma administrativă întreprinsă prin Legea nr. 191 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, adoptată la 12 noiembrie 1998 [57], diviza Republicii Moldova în zece județe:

- | | |
|-------------|-------------|
| 1) Bălți | 2) Cahul |
| 3) Chișinău | 4) Edineț |
| 5) Lăpușna | 6) Orhei |
| 7) Soroca | 8) Taraclia |
| 9) Tighina | 10) Ungheni |

Astfel, organizarea administrativă reprezenta două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituiau primul nivel, iar județele, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău constituiau nivelul al doilea.

Accederea la putere în anul 2000 a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova a determinat, prin Legea nr. 764 din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [58], revenirea la divizarea administrativă în raioane. Ultima prevede formarea a 32 de raioane, 5 municipii, dar și a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, în partea dreaptă a Nistrului, iar în partea stângă - a unităților administrativ-teritoriale cărora pot să li se atribuie autonomie în forme și condiții speciale.

Actualmente, reforma administrativă răspunde necesităților de dezvoltare echitabilă a Republicii Moldova în profil regional și de gestiune mai eficientă a finanțelor publice.

Autonomia financiară reprezintă condiția sine qua non a descentralizării. Obiectivele descentralizării financiare vizează *alocarea eficientă a resurselor financiare, furnizarea echitabilă a bunurilor publice în diferitele arii geografice, asigurarea stabilității macroeconomice și promovarea creșterii economice*. Autonomia financiară se realizează, în principal, prin bugetul de venituri și cheltuieli, iar organizarea distinctă a finanțelor publice – pe baza descentralizării financiare, care permite: *degrevarea finanțelor centrale de o serie de cheltuieli; reducerea numărului de fluxuri financiare între entități; crearea unei imagini mai clare a modului de gestionare a finanțelor publice naționale*.

În contextul eficientizării cheltuielilor bugetare, descentralizării procesului decizional, redistribuirii finanțelor publice și consolidării autonomiei autorităților administrației publice locale, aprofundării relațiilor

de cooperare transfrontalieră, sporirii gradului de participare în cadrul Congresului puterilor regionale și locale al Consiliului Europei, contractării eficiente a mijloacelor din cadrul fondurilor comunitare, în special pentru dezvoltarea regională și a agriculturii, ținând cont de procesele globalizării, de amplificarea ponderii autorităților regionale și extinderea politicilor regionale, se impune o reformare a organizării administrative a Republicii Moldova.

Divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale de nivelul II mai mari decât actualele raioane este un imperativ al modernizării Republicii Moldova. În același timp, asigurarea eficienței economice, modernizarea și optimizarea autorităților publice locale nu trebuie să afecteze accesibilitatea și calitatea prestării serviciilor publice.

Reforma urmează să se bazeze pe trei piloni:

1. Furnizarea serviciilor publice de calitate;
2. Promovarea dezvoltării social-economice în teritoriu;
3. Extinderea participării în procesul decizional la nivel local.

Obiectivele reformei vizează:

- ajustarea cadrului juridic național la standardele europene și la procesele de regionalizare;
- consolidarea autonomiei financiar-bugetare și decizionale a autorităților administrației publice locale în domeniile de competențe atribuite prin lege, fără a atinge calitatea de stat unitar prevăzută în articolele 1 și 109 ale Constituției Republicii Moldova;
- elaborarea unei concepții fezabile și asumate privind atribuirea statutului special, cu largă autonomie, localităților din stânga Nistrului, creându-se suportul politico-juridic fundamentat și clar definit pentru soluționarea conflictului din raioanele de est ale Republicii Moldova;
- definirea modului în care vor fi organizate unitățile teritoriale administrative de nivelul I și prerogativele care vor fi atribuite primăriilor și consiliilor din aceste localități;
- reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale atât de nivelul II prin formarea a 6-7 entități, inclusiv cea din stânga Nistrului, cât și a celor de nivelul I, cu un suport financiar, logistic, decizional și mediatic corespunzător;
- crearea mecanismelor regionale de dezvoltare a potențialului uman, sub aspect educațional, științific, antreprenorial și inovativ;
- crearea premiselor pentru realizarea reformei sistemului electoral, inclusiv adoptării tipului mixt pentru alegerile parlamentare.

Dificultăți în procesul de pregătire și realizare a reformei:

- reticența majorității parlamentare privind adoptarea cadrului legal;
- insuficiența mijloacelor financiar-bugetare pentru susținerea și consolidarea procesului de reformă, dificultăți în redistribuirea resurselor;
- rezistența la reducerea numărului autorităților administrației publice locale, posibile disponibilizări, insuficiența cadrelor calificate, capabile să-și desfășoare activitatea în conformitate cu exigențele noi;
- deprinderile etatist-centralizatoare ale oamenilor, neîncrederea în autoritățile locale, simptomatic fiind că gradul de participare la alegerile parlamentare este mai ridicat decât la alegerile locale. Cercetările sociologice denotă că 34 % se pronunță pentru raioane, 29% - pentru județe și 37 % n-au răspuns. O treime din respondenți sunt mulțumiți de activitatea autorităților publice locale, circa o treime nu sunt mulțumiți, iar altă treime nu s-au pronunțat pe marginea acestui subiect;
- din perspectivă economică, mărirea Unității Teritoriale Administrative de nivelul II este justificată, însă este necesară o analiză a impactului unei astfel de reforme din perspectiva creării costurilor adiționale pentru populație. În situația în care economiile bugetare de pe urma optimizării Unității Teritoriale Administrative de nivelul II vor fi sub nivelul costurilor adiționale suportate de populație, ar trebui de analizat oportunitatea realizării acestei reforme;
- problema prerogativelor de care vor dispune primăriile este pertinentă, or, luând în calcul nivelul dezvoltării Republicii Moldova, va fi nevoie de o perioadă mai îndelungată, în care resursele necesare atrase din localități să asigure un nivel rezonabil al cheltuielilor administrației locale;
- încetinirea dezvoltării satelor mici, date fiind creșterea distanței de la centrele administrative de nivelul doi și calitatea redusă a infrastructurii fizice și economice;
- dezvoltarea demografică neuniformă va provoca dispariția localităților puțin populate, va reduce din accesibilitatea serviciilor publice, va aduce la creșterea decalajului între nivelurile de trai în localitățile rurale și cele urbane, va accentua disparitatea social-economică în diferite localități.

Dacă aceste riscuri nu vor fi contracarate, reticența populației față de procesul de reformă și, implicit, autoritatea guvernării vor scădea dramatic, alcătuind un suport electoral în creștere pentru partidele care se pronunță împotriva reformei administrative prin regionalizare.

Având în vedere prioritatea strategică de integrare europeană, asociată cu modernizarea statului și economiei, fondurile europene vor contribui la dez-

voltarea teritorială echilibrată a Republicii Moldova și vor facilita soluționarea problemelor de interes local fără implicarea autorităților centrale, asigurându-se descentralizarea actului administrativ.

Reforma privind organizarea administrativă poate fi efectuată și fără modificarea Constituției prin:

1. Reducerea numărului de raioane la 8-9, în hotarele fostelor județe, dacă poate fi argumentată eficiența economico-socială, asigurarea accesibilității și calității serviciilor publice prestate populației.

2. Reducerea numărului regiunilor de dezvoltare economică la 3 – sud, nord, centru și includerea în acestea atât a raioanelor din stânga Nistrului, cât și a UTA Găgăuzia, păstrând statutul actual al regiunilor (fără personalitate juridică).

3. Deosebit de importantă este descentralizarea fiscală, care trebuie să fortifice capacitatea administrativă a Unităților Teritoriale Administrative de nivelul I.

4. Simplificarea atribuțiilor aleșilor locali în așa fel, încât să fie bine determinate și realizabile. Spre exemplu, atât consiliul local, cât și primarul au atribuții în domeniul serviciilor publice, urbanism și amenajare a teritoriului ș.a. Pentru a fi realizate cele circa 40 de atribuții ale consiliului și primarului, este necesară cunoașterea unui șir de acte normative din domeniu, fapt extrem de complicat de realizat pentru consilierii aleși pe un mandat de 4 ani;

5. Completarea legislației în domeniul administrației publice locale cu dispoziții care ar spori responsabilitatea consilierilor, primarilor (aleșilor locali) care astăzi este foarte vagă, se reduce mai mult la răspunderea politică, dizolvarea consiliului sau revocarea primarului. Acestea și-au demonstrat ineficiența, de aceea, probabil, nici nu se aplică, dar nici nu contribuie în mare măsură la eficientizarea activității administrației publice locale.

În vederea realizării acestor imperative, nu este de ajuns să preluăm modelele, legislația și bunele practici cu privire la administrația publică locală din statele europene, dar trebuie să elaborăm și implementăm mecanisme economice, financiare, inclusiv fiscale pentru asigurarea descentralizării și autonomiei. Dezvoltarea Republicii Moldova poate fi asigurată numai prin realizarea parcursului european - integrării europene – având ca obiective majore:

1. Statul de drept și democratizarea societății;
2. Economia de piață sustenabilă și funcțională;
3. Coeziunea socială și interetnică.

În această bază acțiunile prioritare sunt:

1. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, în conformitate cu Agenda de Asociere și Planul Național de Acțiuni; promovarea unor modernizări și reforme reale, de calitate și eficiente; antrenarea reală a societății civile și asigurarea transparenței în procesele de reformă și modernizare; asigurarea științifică a programelor și planurilor de reformă și modernizare;

2. Modernizarea structural-funcțională a autorităților publice centrale, optimizarea instituțională și identificarea mecanismelor pentru sporirea răspunderii a persoanelor cu funcție de demnitate publică și a funcționarilor publici; implementarea unor măsuri de prevenire a conflictului dintre ramurile puterii de stat; expertizarea științifică a deciziilor adoptate și crearea pe lângă guvern a unui Centru Analitic, care să întrunească specialiști experimentați în domeniu;

3. Reforma teritorial-administrativă prin formarea a 8-9 regiuni (ultima fiind rezervată raioanelor de est), în scopul descentralizării decizionale și fiscale, desconcentrării și sporirii calității serviciilor publice, dezvoltării teritoriale și facilitării posibilităților de contractare a mijloacelor financiare și tehnice, inclusiv prin cooperarea transfrontalieră;

4. Reformarea adevărată a sistemului judiciar și de drept, prin depolitizare, transparență și independență, competență, responsabilitate și caracter echidistant și cu implicarea plenară a societății civile, în scopul restabilirii încrederii în actul de justiție; asigurarea accesului cetățenilor la Curtea Constituțională în materia drepturilor și libertăților omului; combaterea corupției politice, demisionarea funcționarilor vizați în acte de corupție;

5. Facilitarea și sporirea garanțiilor integrității investițiilor străine directe și de portofoliu;

6. Promovarea principiului autoreglementării în relațiile de antreprenoriat;

7. Elaborarea și implementarea standardelor anticorupționale în toate domeniile de activitate public-privată;

8. Dezvoltarea capitalului uman prin educație și cercetare, prin crearea condițiilor și motivarea de a activa în Republica Moldova, prin implementarea unor politici eficiente în domeniul tineretului, inclusiv antrenarea diasporei moldovenești în proiecte și programe din diverse sectoare – antreprenoriat, turism, administrație publică, justiție, educație și cercetare-dezvoltare etc;

9. Intensificarea dialogului dintre puterea de stat și societate, sporirea gradului de participare și control și monitorizare al societății civile asupra procesului decizional, implementării legilor, promovării reformelor, asigurării și garantării drepturilor și libertăților omului.

10. Elaborarea concepției, strategiei și planului de acțiuni privind soluționarea conflictului din raioanele de est și reîntregirea Republicii Moldova cu retragerea forțelor armate străine.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Alexandru Ioan. Administrația publică: teorii, realități, perspective. București: Editura Lumina Lex, 2001, p.70.
2. Bălan Emil. Elemente de drept administrativ. București: Editura Trei, 1999, p.9.
3. <http://www.stiucum.com/management/management-public/Relatia-dintre-administratia-p91126.php> /Vizitat la 21.12.2017.
4. Oroveanu T. Mihai. Tratat de drept administrativ. București: Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, 1994, p. 15.
5. Preda Mircea. Tratat elementar de drept administrativ. București: Editura Lumina Lex, 1999, p.9.
6. Alexandru Ioan. Administrație publică. Școala Națională de Studii Politice și Administrative. București, 2003, p.10.
7. Negoită Alexandru. Drept administrativ și știința administrației. București: Editura AtlasLex, 1993, p.12.
8. Negoită Alexandru. Drept administrativ. București: Editura „Sylvi”, 1996, p. 5.
9. Trăilescu Alexandru. Tratat elementar de drept administrativ. București: Editura ALL BECK, 2002, p.15.
10. Negoită Alexandru. Știința administrației. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 18
11. Viorescu Răzvan. Drept administrativ. București: Editura Universul Juridic, 2015, p.7.
12. Iorgovan Antonie. Drept administrativ. Tratat elementar. Vol. I. București: Editura Hercules, 1993, p. 85-86.
13. Alexandru Ioan. Administrația publică. Teorii, realități, perspective. București: Editura Lumina Lex, 1999, p. 290.
14. Negulescu Paul. Tratat de drept administrativ român. București: Institutul de Arte Grafice “Vremea”,1943, p.72 (citată de Corneliu Manda. Drept administrativ. București: Editura Victor, 2000, p. 223).
15. Teodorescu Anibal. Tratat de drept administrativ. Vol. I. București: Editura III, Institutul de Arte Grafice “Eminescu” SA, 1929, p. 238 (citată de Corneliu Manda, op.cit., p. 223).
16. Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007, republicată în Monitorul Oficial al României. Act de bază: #B. Acte modificatoare: #M1: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2008; #M2: Legea nr. 35/2008; #M3: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2008; #M4: Legea nr. 131/2008.

17. Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de România prin Legea 199/1997, publicată în Monitorul Oficial nr.331 din data de 11.26.1999.
18. Manda Corneliu. Drept administrativ. București: Editura Victor, 2000, p.183.
19. Alexandru Ioan. Administrație publică. București: Editura Lumina Lex, 1999, p.300.
20. Băjenariu Cristina. Rolul administrației publice locale în furnizarea bunăstării sociale, www.iccv.ro.
21. Legea României nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici; Legea României nr. 215/2001 privind administrația publică locală; Codul de conduită a funcționarilor publici, adoptat prin Legea României nr. 7/2004; Legea Republicii Moldova nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public; Legea Republicii Moldova 436/2006 privind administrația publică locală; Legea RM nr. 25/ 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public; legea Republicii Moldova nr.16/2008 privind conflictul de interese.
22. Termenul “deontologie” provine de la cuvintele grecești “deon”, “deontos”, însemnând “ceea ce se cade”, “ceea ce este necesar”, și “logos”, care înseamnă ”știința”, ”vorbire”.
23. Ivan St., Osolinschi, A., Ivan R., Managementul administrației publice. Botosani: Editura AXA, 2001, p.31.
24. Slănceanu Popescu I. Teoria funcției publice. Brăila: Editura Evrica, 1999, p.374.
25. Gliga I. Considerații privind definiția răspunderii juridice. Cluj: Studia Universitatis Babeș-Bolyai, 1970, p.98.
26. Petrescu Rodica Narcisa. Drept administrativ. București. Editura Hamangiu, 2009, p. 561.
27. Vedinas Verginia. Deontologia vieții publice. București: Editura Universul Juridic, 2007, p.179.
28. Полное собрание законов Российской империи. Том XXXII, 1812-1814. Ст. Петербург: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (în continuare Полное собрание), 1830.
29. În luna februarie 1917 are loc Revoluția de la Petrograd, în urma căreia cade Imperiul Rus.
30. La 21 octombrie 1917, Congresul Militarilor Moldoveni, prin Rezoluția „Ddespre autonomia Basarabiei”, a declarat „autonomia teritorială și politică a Basarabiei”. Rezoluția a fost publicată în: Ciobanu Ștefan. Unirea Basarabiei. Chișinău: Editura Universitas, 1993, p. 148.
31. La 25 octombrie 1917 are loc puciul militar de la Petrograd, bolșevicii preluând puterea în Rusia.
32. La 21 noiembrie are loc prima ședință a Sfatului Țării.
33. La 2 decembrie 1917 Sfatul Țării a proclamat Republica Democratică Moldovenească. A se vedea Arhiva Națională a Republicii Moldova, Fondul 727, inv. 2, d. 21, f. 42-43.
34. La 24 ianuarie 1918 Sfatul Țării, cu unanimitate de voturi, declara independența Republicii Democratice Moldovenești (Basarabia). ANRM, F. 727, inv. 2, d. 21, f. 217-220v.

35. La 27 martie 1918 Sfatul Țării adoptă Declarația privind unirea Basarabiei cu România. ANRM, F. 727, inv. 2, d. 55, f. 125-133v.
36. La 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării adoptă Declarația privind renunțarea la condițiile de unire cu România, Arhivele Naționale București, Fond Președinția Consiliului de Miniștri, d. 38/1918.
37. În urma semnării, la 23 august 1939, a Pactului Ribbentrop-Molotov, Uniunea Sovietică, la 28 iunie 1940 anexează Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța.
38. La 2 august 1940, Sovietul Suprem al URSS a format RSS Moldovenească.
39. Către sfârșitul lunii iulie 1941 trupele române și germane ajung la Nistru.
40. Are loc operația Chișinău-Iași, Basarabia fiind reanexată la URSS.
41. Este adoptată Declarația de suveranitate a RSS Moldova.
42. Este adoptată Declarația de independență.
43. Pentru detalii, Instituții feudale în Țările Române, București. Editura Academiei Române, 1988, pp. 259-260; 481-482.
44. Защук А. Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами генерального штаба. Бессарабская область. Часть I. Санкт-Петербург, 1862. 582 с.
45. Poștarencu Dinu. Contribuții la istoria modernă a Basarabiei. Chișinău: Editura Grafema Libris, 2005, p. 816.
46. Полное собрание. Том XXXV, 1818.
47. Полное собрание... Собрание второе. Том X, 1835. Ст. Петербург, 1836.
48. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 165 din 29 iulie 1866.
49. ANRM, F. 727, inv. 2, d. 21, f.
50. Promulgată prin Înalt Decretul Regal nr. 1972 din 13 iunie 1925 și publicată în Monitorul Oficial al României nr. 128 din 14 iunie 1925.
51. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 220 din 7 octombrie 1925.
52. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 223 din 10 octombrie 1925.
53. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 187. Decretul de promulgare nr. 1919 a fost semnat la 13 august 1938.
54. Ținut – o suprastructură între județ și stat, depozedând județul de o parte din putere.
55. Publicat în Monitorul Oficial al României nr. 209 din 4 septembrie 1941. Republicat în Buletinul Provinciei Basarabia nr. 1 din 1 decembrie 1941.
56. Publicată în Buletinul Provinciei Basarabia nr. 2 din 1 februarie 1942.
57. Publicat în Monitorul Oficial nr. 116 din 30 decembrie 1998.
58. Publicată în Monitorul Oficial nr. 16 la 29 ianuarie 2002.
59. (<http://www.jurnal.md/ro/economic/2017/12/4/lista-celor-28-de-conditii-pe-care-guvernarea-rm-trebuie-sa-le-intreprinda-pentru-a-primi-bani-de-la-ue/> Vizitat la 4.12. 2017).