

ELEMENTE DE AUTONOMIE LOCALĂ ÎN SPAȚIUL ACTUAL AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN DIFERITE PERIOADE ISTORICE

ELEMENTS OF LOCAL AUTONOMY IN THE CURRENT SPACE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN DIFFERENT HISTORICAL PERIODS

Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

During each historical period, the territory of the Republic of Moldova had different administrative systems. The specific rules and traditions influenced by the Russian Empire represent strong roots that are present till nowadays. Rayon specific of the territorial-administrative units were applied and maintained till today. During its modern history the Republic of Moldova initiated and tried several administrative reforms that failed due to the lack of the dialogue and common vision. The European aspiration determines the Moldavian Government to keep the administrative reform on their agenda. A complex reform requires a broad vision and comprehensive legal framework.

Keywords: local autonomy, historical periods, reform, local public authorities.

Introducere. Analizând evoluția conceptului de autonomie locală, considerăm necesară studierea aspectului practic al autonomiei locale pentru Republica Moldova. Ne propunem să studiem elementele de autonomie locală în diferite perioade istorice ale R. Moldova, pentru a evidenția formele de manifestare, aplicare a autonomiei locale.

Controversele privind autonomia locală în perioada 1812 – 1918. Până în 1812 (anexarea teritoriului dintre Prut și Nistru la Imperiul Rus) alături de administrația centrală, sistemul administrației publice din Principatul Moldovei includea administrarea locală a ținuturilor, târgurilor și satelor. Ținuturile erau conduse de 2 ispravnici/pârcălabi numiți de Divan și concentrau toate ramurile administrației ținuturilor. [1, p. 209-218] Ideea de autonomie se manifestă în orașele și cetățile Moldovei, unde erau și organe administrative alese de populație – șoltuzul (consiliul orășenesc), un organ ce reprezenta obștea (comunitatea orășenilor). [1, p. 210] Această formă de autonomie era limitată întrucât majoritatea târgurilor erau așezate pe pământul de care dispunea Domnul. După anexarea Basarabiei, în 1812, se instituie treptat sistemul administrativ țarist rusesc, care la început a păstrat vechea împărțire administrativ-teritorială în 12 ținuturi. [17, p.180]

Ca rezultat al reorganizării sistemului administrativ provizoriu (1818 – 1817) s-a realizat o mai mare centralizare a puterii, în regiune fiind deschis accesul în Basarabia a legislației, instituțiilor și a practicii administrative rusești. Prin instituirea în Basarabia a funcției de namestnic plenipotențiar, autoritățile rusești au urmărit scopul de a ține sub un control regiunea, fiind abilitat să supravegheze și să influențeze direct activitatea instituțiilor administrative de toate nivelurile. [5, p. 56]

Perioada anilor 1818-1828 reprezintă o etapă deosebită în procesul organizării administrative a Basarabiei, în istoriografie fiind definită ca perioada autonomiei Basarabiei. Regula-

mentul „Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei„ (29 aprilie 1818) - prima lege rusească în Basarabia, elaborată pe baza recunoașterii particularităților naționale. Teritoriul anexat, în mod oficial, este numit regiunea Basarabia, în dreptul public rus termenul de regiune desemnând un teritoriu nerus, cu un trecut și o istorie aparte. [19, p. 205] Noțiunea de autonomie a Basarabiei în cadrul Imperiului Rus nu reflectă adecvat esența acelei perioade și este exagerată. A fost instituit Consiliul Suprem abilitat să exercite puterea deplină executivă, administrativă și judecătorească în regiune. [5, p. 61] A fost elaborată o procedură deosebită de conlucrare a instituțiilor administrative din Basarabia cu cele centrale.

Pe lângă factorii interni, asupra organizării administrative a Basarabiei a influențat și factorul extern: după revoluția franceză, ideile constituționalismului capătă o largă răspândire, fapt ce contribuie la amplificarea disensiunilor între autocrațiile feudale și statele burgheze. Opoziția boierilor față de tendințele rusificatoare determină autoritățile rusești să promoveze în Basarabia o politică mai liberală, cu menținerea unor particularități și structuri administrative locale. [5, p. 71]

Administrația locală a ținuturilor era constituită dintr-un căpitan ispravnic și 4 asesori (zasedateli), aleși de nobilime, cu aprobarea guvernatorului plenipotențiar al Podoliei. În fiecare ocol era câte un ocolaș, iar în sate - vornicul, numiți de ispravnici. Potrivit Regulamentului din 1818, organele administrative și judecătorești aveau un oarecare caracter eligibil. [18, p. 90]

Autonomia vagă și puținele reglementări liberale se risipesc odată cu moartea țarului Aleksandru, deoarece succesorul său, Nikolai I, a inaugurat în Basarabia un sistem de restricții. Treptat, Basarabia pierde statutul de „oblastie” privilegiată (din cauza poziționării geografice și datorită faptului că nu a fost o cucerire directă, ci mai degrabă un popor aliat în lupta antiotomană) și devine o simplă gubernie a Imperiului țarist. În 1828 „Așezământul organizării oblastei Basarabia” fusese înlocuit cu „Regulamentul” lui Voronțov (guvernator general al Novorosiei). [21, p. 49] Conform Regulamentului, toate instituțiile publice din provincie au fost subordonate direct organelor centrale, ca și cele din guberniile interne. Doar Consiliul Regional, înființat în locul Consiliului Suprem, constituia o particularitate a Basarabiei. În fiecare oraș este instituită Administrația orașenească.

Regulamentul privind administrarea Basarabiei din 1828 menționa: „Administrația regiunii Basarabia se împarte în cea regională, județeană (uezdnoe) sau ținutală și orașenească”. Structura județeană a Basarabiei, stabilită prin decretul imperial din 1835, a fost menținută până la încheierea stăpânirii țariste. În 1836, modelul rusesc (volost') este introdus în toate județele. La 1 ianuarie 1840, Ministerul Proprietăților Statului al Rusiei a operat unele modificări în sistemul de administrare a domeniilor statului Basarabia, introducând în calitate de subdiviziuni administrativ-teritoriale circumscripția, plasa și asociația rurală.

În Basarabia, legea privind zemstvele se aplică în 1870. La nivelul guberniei, zemstvo, care se considera o reprezentanță a elementelor locale având calitatea de persoană juridică, era constituită din: adunarea gubernială, ca organ deliberativ, și delegația gubernială, ca organ executiv. Volostele erau subdiviziuni teritoriale constituite din câteva sate învecinate. Organele administrative ale volostei erau: adunarea zemstvei de voloste (organ deliberativ); președintele volostei și uprava zemstvei de voloste (organ executiv); judecătorii de voloste. Adunarea era constituită din: președinte, primarii (starostii) satelor, perceptorii, unul sau doi asesori aleși de adunarea volostei. [18, p. 91-92] Caracteristic pentru ansamblul instituțiilor sistemului rusesc de administrare de la începutul sec. al XX-lea este că numai zemstvele și volostele aveau caracter autonom, având calitatea de persoană juridică, în sensul de gestionar al bunurilor materiale. [19, p. 221]

Mișcarea de afirmare națională a Basarabiei a fost susținută, neașteptat, de Congresul Mili-

tarilor Moldoveni (Chișinău, 20-27.10.1917), luând în considerare trecutul, principiul libertății, dreptul fiecărui popor la autodeterminare, cultura proprie, au proclamat autonomia teritorială și politică a Basarabiei. [8, p. 209]

Manifestările autonomiei locale în perioada interbelică. La sfârșitul anului 1917 s-a constituit Republica Democrată Moldovenească, proclamându-și întâi autonomia în cadrul Republicii Ruse, apoi, după Revoluția din Octombrie, independența față de Rusia bolșevică și, după câteva luni, la 27 martie/9 aprilie 1918 - unirea cu Regatul României, în cadrul căruia a constituit o provincie. Actul Unirii prevedea o serie de condiții care țineau de necesitățile stringente ale provinciei, inclusiv din perspectiva administrației locale: păstrarea unei autonomii provinciale, cu administrație proprie și un Sfat (Dietă) proprie, cu competențe în stabilirea bugetelor locale, să controleze consiliile zemstvelor și orașelor și avea să numească funcționarii administrației locale. Legile locale și forma de administrare puteau fi schimbate numai cu acordul reprezentanților locali. Prin aceste condiții stabilite în momentul unirii, se pun bazele inclusiv ale unei autonomii locale. [23]

Impedimentul de bază în acceptarea propunerii de reformare administrativ-teritorială (înființarea a 48 de județe) în 1920 a fost că județele României prezintă niște anomalii: nepotriviri de suprafață, număr de populație, înlesniri de comunicație, formă și excentricitatea capitalelor. Pretențiile erau înaintate de conducătorii zemstvelor basarabene, ce reprezentau interesele bolșevice. Astfel, prin raioane s-a creat posibilitatea influențării vieții locale, satisfăcându-se o parte din pretențiile boierilor. În fruntea raioanelor și zemstvelor erau nobili basarabeni și cinovnici țariști, care apărau și promovau politica țaristă (ulterior politică sovietică). Fapt ce s-a eliminat prin reforma administrativă. Ca bază juridică în vederea realizării reformei a servit norma stipulată în Constituția României din 1923, art. 4: „Teritoriul României din punct de vedere administrativ se împarte în județe, județele în comune. Numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrativă”. [4] Județele și ținuturile asigurau prin atribuțiile administrative, judecătorești și militare ale „ocârmuitorilor” care le conduceau „un sistem de desconcentrare administrativă, adică o atenuare a centralizării administrative, o apropiere a centrului major de centrul minor”. [16, p. 56] Județele erau reprezentate în autoritatea centrală de pârcălabi sau vornici, numiți ca dregători din cuprinsul principatelor. Consilierii locali și județeni aveau dreptul, conform Constituției, să desemneze prin vot câte un senator pentru fiecare județ.

În 1929, odată cu venirea la putere a național-țăranștilor, delimitarea administrativă a țării suferă noi modificări. A fost realizată unificarea administrativă a întregului teritoriu național, teritoriul e divizat în 71 de unități administrative și o serie de schimburi de comune între județe. Următoarea reorganizare se produce în august 1938, după instaurarea dictaturii regelui Carol al II-lea - 11 județe. [7, p. 65]

Efectele unirii au fost anulate după 22 de ani, în anul 1940. În baza pactului Ribbentrop-Molotov, Rusia a anexat Basarabia, nordul Bucovinei și Ținutul Herța.

Specificul autonomiei locale în sistemul sovietic. Între 1940 și 1944, teritoriul dintre Nistru și Prut va cunoaște mari schimbări și frământări datorate schimbărilor teritoriale rezultate celui de-al Doilea Război Mondial. Între 1940 și 1941, pământurile provinciei românești Basarabia vor intra în componența U.R.S.S. rezultând un nou „stat” sovietic - Republica Sovietică Socialistă Moldovenească, de aici o nouă formă administrativ-teritorială, specifică comunismului și Rusiei Sovietice și anume împărțirea în „raioane”.

Între 1941 - 1944, teritoriul dintre Nistru și Prut redevine parte a României, și este împărțit în ținuturi, compuse din județe (constituite din „plăși”). Guvernămintele Basarabiei și Bucovinei au funcționat în perioada 1941-1944, constituind provincii administrative cu personalitate juridică și bugete proprii. Erau conduse de un guvernator care avea calitatea de

administrator general al provinciei și de reprezentant direct al conducătorului statului, Ion Antonescu. [22, p.111]

După 1944, organizarea teritorială a rămas cea făcută de Stalin după anexarea din 1940, când Basarabia a fost ruptă în trei părți, având ca unități administrativ-teritoriale „raioanele”. În această perioadă autonomia locală este una formală și superficială, sistemul decizional fiind unul centralizat.

Autonomia locală în Republica Moldova după declararea independenței. În condițiile restructurării gorbacioviste de la sfârșitul anilor '80 - începutul anilor '90 ai sec. al XX-lea, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul vechi de administrație, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice din societate. [20, p. 9] Pe lângă transformările pe plan intern, tranziția administrativă era condiționată și de influențe externe. Dorița de aliniere la standardele europene și internaționale indică tot mai mult spre descentralizare, autonomie locală.

După cum menționează A. Sîmboteanu, inițierea tranziției coincide cu inițierea tranziției politice și derivă din prevederile Declarației de Suveranitate din 23.06.1990, [13] Decretului cu privire la puterea de stat din 27.07.1990 [6] care au legiferat opțiunile poporului pentru valorile democratice. [20, p.10] Aceste documente au dat startul procesului de transformare a sistemului totalitar de comandă într-un sistem democratic bazat pe voința poporului și marchează prima etapă (din 5 în total) a procesului de tranziție administrativă. Măsurile principale ce țin de administrația locală în această etapă sunt: instituirea unei comisii permanente cu rolul de restructurare radicală a autoadministrării locale ținând cont de interesele populației și particularitățile unităților administrativ-teritoriale. A fost adoptată Legea nr. 635-XII din 10.07.1991 cu privire la bazele autoadministrării locale, care însă nu a fost pusă în aplicare fiind abrogată în 1994. [20, p.11]

A II-a etapă este marcată de adoptarea Constituției R. Moldova, ce stipulează modul democratic de funcționare a administrației publice și specifică cu referire la administrația locală (art. 9) – „se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale ...”. [3] Cu toate că în baza prevederilor constituționale este emisă în 1994 Legea privind administrația publică locală, tentativele de reformare eșuează, un șir de aspecte fiind încă neclare (în special, relația administrației centrale cu cea locală). În 1996, Moldova semnează Carta Europeană a Autonomiei Locale, [2] în vigoare din 1998.

Etapă a III-a se caracterizează prin dezvoltarea cadrului legal în domeniul administrației publice locale (reglementarea finanțelor publice locale, [14] proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale [12] etc.). Ca urmare, s-a trecut de la raioanele de tip sovietic la sistemul de județe. Noile structuri (prefectul și serviciile desconcentrate), delimitarea teritorială necoordonată, distribuirea competențelor neadecvată între autorități au dus la eșuarea acestei reforme. Tentativa de a implementa abordări europene într-un spațiu cu un istoric și o practică sovietizată a fost o experiență pentru Moldova. După alegerile parlamentare din 2001 s-a încercat să se revină la raioanele sovietice.

Astfel, începe, de fapt, a IV-a etapă, când este pusă în aplicare Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova. [15] Mai mult din considerente politice, au fost lichidate județele și s-au format 34 UAT de nivelul II. Teoretic, această lege are rolul de a asigura respectarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice etc. Cadrul legislativ este completat cu mai multe legi, cu rolul de a face claritate privind distribuirea rolurilor diferitelor niveluri de administrație, relațiile dintre autorități, relațiile financiare dintre nivelul central și cel local etc.

În 2005, este aprobată Strategia de reformă a administrației publice centrale în R. Moldova.

[10] În această perioadă este realizat și Planul de Acțiuni: UE-RM (2005-2008), cu un compartiment dedicat „Dialogului politic și reformelor”. [11] Acesta pune accentul pe necesitatea continuării reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale conform standardelor europene. În mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale cu rolul de a monitoriza implementarea proceselor de consolidare a administrației locale. Însă a fost lichidat în septembrie 2009, Cancelaria de Stat fiind instituția succesoare a acestuia.

A cincea etapă (2009 - prezent) se caracterizează prin schimbări guvernamentale și tulburări social-politice continue. Începând cu 2009, obiectivul privind descentralizarea și autonomia locală este în mod sistematic o prioritate în programele de guvernare. Cadrul legal privind administrația locală este îmbunătățit conform principiilor și standardelor europene. Cu toate acestea, reforma administrației publice este una dintre reanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE (2014). [9] La nivel central a fost realizat un șir de remanieri, modificări structurale, instituționale și operaționale. Însă în ceea ce privește reforma administrației locale nu există o viziune comună și coerentă.

Concluzii. Influențele externe, din diversele perioade istorice, asupra teritoriului Republicii Moldova și-au lăsat amprenta, iar consecințele sistemelor politice țariste, sovietice sunt de termen lung. Construirea unui sistem administrativ eficient cu respectarea autonomiei locale necesită eforturi consolidate și viziuni integre. Factorii externi sau aspirațiile europene ale Republicii Moldova situează reforma administrativă mereu actuală pe agenda decidenților.

BIBLIOGRAFIE

1. Boldur A., Istoria Basarabiei. Editura „Victor Frunză”, București, 1992.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 –1985), Strasbourg, 15.10.1985.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Constituția României din 23 martie 1923. Monitorul Oficial al României nr. 282 din 29.03.1923.
5. Cornea S., Organizarea administrativă a Basarabiei (1812 – 1917), Universitatea de Stat „B.P. Hașdeu”, Cahul, 2003. 143 p.
6. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. Veștile nr. 8 din 11.12.1990.
7. George D. E., Regiunea ca bază a descentralizării administrative, 1941.
8. Guceac I., Curs elementar de drept constituțional, vol. I., tipografia „Reclama”, Chișinău, 2001.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10. 2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014 – 2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 297-309 din 10.10.2014.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-4 din 06.01.2006.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.
12. Legea nr. 5235 – XIV din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 11.11.1999.
13. Legea nr.148-XII din 23 iunie 1990 cu privire la Declarația de Suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova. „Vesti” nr. 8/192, 1990.

14. Legea nr. 491-XIV din 9 iulie 1999 privind finanțele publice locale (abrogată prin Legea nr. 397 din 16.10.2003).
15. Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.16 din 29.01.2002.
16. Manda C., Manda Ce., Administrația publică locală din România, Lumina Lex, 1999, 395 p.
17. Nistor I. Istoria Basarabiei. - Chișinău: Cartea Moldovenească, 1991.
18. Pașcaneanu T., Considerații asupra reglementărilor privind Autonomia Locală în Basarabia sub regimul țarist rusesc, Studia Universitatis (Seria Științe Sociale), nr. 3, Chișinău, 2007.
19. Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T., Istoria administrației publice din Moldova. A.A.P., Chișinău, 1999.
20. Sîmboteanu A., Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept, în Caiet științific nr. 3 Administrația publică în statul de drept. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău, 2009.
21. Starașciuc R., Retrospective istorice asupra formei de guvernământ a Moldovei, în Caiet științific nr. 3 Administrația Publică în Statul de Drept. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău, 2009.
22. Stănică V., Impactul codurilor administrativ-teritoriale și politice în organizarea spațiului geografic și amenajarea teritoriului, în epoca modernă și contemporană, Cluj-Napoca, 2006.
23. Unirea Basarabiei cu România, Enciclopedia României.