



**Gagauzia
Dialogue**
●●●

CMI MARTTI AHTISAARI
PEACE FOUNDATION



Serghei PALIHOVICI

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ
A STATULUI ȘI GUVERNANȚA PE MAI MULTE NIVELURI
TEORIE, PRACTICĂ COMPARATIVĂ ȘI CONTEXTUL REPUBLICII MOLDOVA



**Gagauzia
Dialogue**
•••

CMI MARTTI AHTISAARI
PEACE FOUNDATION



Serghei PALIHOVICI,
doctor, conferențiar universitar

NOTE DE CURS

Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernarea pe mai multe niveluri

Teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova

Chișinău, 2024

**Organizarea administrativ-teritorială
a statului și guvernanta pe mai multe niveluri
Teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova**

Note de curs

Autor: Serghei PALIHOVICI, doctor, conferențiar universitar

Acest curs a fost elaborat în cadrul proiectului „Susținerea dialogului instituționalizat și sustenabil privind Autonomia Găgăuzia”, implementat de CMI – Fundația pentru pace Martti Ahtisaari și finanțat de Suedia. Opiniile exprimate în material aparțin autorilor și nu reprezintă pozițiile CMI sau ale Suediei.

Tipar: Bons Offices SRL

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA
Palihovici, Serghei.

Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernanta pe mai multe niveluri: Teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova: Note de curs / Serghei Palihovici; Institutul de Administrație Publică. – Chișinău: [S. n.], 2024 (Bons Offices). – 165, [3] p. : fig., tab.

Referințe bibliogr. la sfârșitul modulelor. – Finanțat de Suedia. – [200] ex.

ISBN 978-5-36241-262-3.

342.26(478)(075.8) P 14

Cuprins

Lista abrevierilor	7
Notă introductivă	8
Modulul I. Organizarea statală și administrația publică – aspecte teoretice și comparative	10
1.1 Considerații generale privind statul. Tipologia clasică a statelor și formele de manifestare ale organizării puterii publice	10
1.1.1 Noțiuni generale despre esența statului	10
1.1.2 Formele de manifestare a organizării statului (puterii publice)	13
1.1.3 Formele de guvernământ – elemente ale organizării statului (puterii publice)	13
1.1.4 Tipologia regimurilor politice și rolul lor în organizarea statului	15
1.1.5 Organizarea administrativ-teritorială – element determinant al formei de organizare a statului	16
1.2 Administrația publică. Locul și rolul administrației publice în cadrul statului	21
1.2.1 Considerații generale despre administrația publică	22
1.2.2 Principiile administrației publice	24
1.2.3 Autoritățile administrației publice	28
1.2.4 Formele de organizare și funcționare ale administrației publice	30
1.3 Structuri simetrice și asimetrice de administrație publică	31
1.3.1 Principiile care stau la baza organizării administrativ-teritoriale	31
1.3.2 Administrația publică simetrică	33
1.3.3 Administrația publică asimetrică	34
1.4 Descentralizarea – reformă a guvernanței pe mai multe niveluri	37
1.4.1 Esența și conținutul descentralizării	38
1.4.2 Descentralizarea și distribuirea competențelor în administrația publică	47
1.4.3 Procesul de descentralizare în Republica Moldova	51
1.4.4 De la descentralizare la guvernanța pe mai multe niveluri	56
Anexe	63

Modulul II. Aspecte și abordări conceptuale și comparative ale guvernății pe mai multe niveluri, a autonomiei teritoriale în cadrul relațiilor dintre nivelurile de guvernare . . 66

2.1	Guvernanța pe mai multe niveluri (MLG) și relațiile dintre nivelurile de guvernare (IGR) . .	66
2.1.1	Esența și conținutul guvernății pe mai multe niveluri	66
2.1.2	Raționamentele și tipurile guvernății pe mai multe niveluri	70
2.1.3	Relațiile dintre nivelurile de guvernare	73
2.2	Organizarea administrativ-teritorială în cadrul sistemului de relații al guvernății pe mai multe niveluri	75
2.2.1	Reglementarea constituțională a aranjamentelor de guvernăță pe mai multe niveluri și organizarea administrativ-teritorială	75
2.2.2	Ce este „organizarea administrativ-teritorială” și care sunt raționamentele de organizare și funcționare?	77
2.3	Autonomia și formele ei. Autonomia teritorială.	79
2.3.1	Esența și conținutul „autonomiei”	79
2.3.2	Formele „autonomiei”. Autonomia teritorială	81
2.4	Formele de manifestare, dimensiunile și tipologia autonomiilor teritoriale.	86
2.4.1	Formele de manifestare și dimensiunile autonomiei teritoriale	86
2.4.2	Tipurile autonomiilor teritoriale	89
	Anexe	96

Modulul III. Unitatea teritorial autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz-Yeri) în cadrul organizării și funcționării sistemului administrativ-teritorial din Republica Moldova100

3.1 Organizarea și funcționarea UTA Găgăuzia în spațiul administrativ-teritorial al Republicii Moldova.100

3.1.1 Aspecte generale ale organizării administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova. . .100

3.1.2 Găgăuzia – autonomie teritorială, parte componentă a Republicii Moldova.103

3.1.3 Economia și finanțele UTA Găgăuzia104

3.1.4 Sistemul de justiție din UTA Găgăuzia108

3.2 Organele de autoadministrare ale autonomiei și relația cu autoritățile publice centrale. . .110

3.2.1 Adunarea Populară – autoritate reprezentativă a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)111

3.2.2 Guvernatorul (Başkanul Găgăuziei).113

3.2.3 Comitetul Executiv.114

3.2.4 Administrația publică locală116

3.2.5 Serviciile publice desconcentrate.117

3.3 Cadrul legal, statutul și exercitarea competențelor autonomiei118

3.3.1 Cadrul legal și statutul autonomiei.119

3.3.2 Modalitatea de realizare a competențelor autonomiei122

Modulul IV. Domenii și direcții de eficientizare a relațiilor dintre guvernul central și autonomia găgăuză (aspecte de analiză, comparație, concluzii) . .128

4.1	Procesul legislativ parlamentar	128
4.1.1	Reprezentarea în Parlament	130
4.1.2	Inițiativa legislativă a Adunării Populare	132
4.1.3	Avizarea proiectelor de legi și consultarea Adunării Populare	134
4.1.4	Concluzii	136
4.2	Procesul decizional guvernamental	137
4.2.1	Guvernatorul (Bașkanul) Găgăuziei – membru al Guvernului Republicii Moldova	138
4.2.2	Participarea reprezentanților Comitetului Executiv în Colegiile ministeriale ale Guvernului	139
4.2.3	Avizarea proiectelor de acte normative	140
4.2.4	Concluzii	142
4.3	Controlul de Stat și cadrul juridic și instituțional de soluționare a litigiilor	143
4.3.1	Formele de control în administrația publică din Republica Moldova	144
4.3.2	Soluționarea litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională	145
4.3.3	Soluționarea litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului judiciar (administrativ)	148
4.3.4	Concluzii	151
4.4	Mecanisme de dialog și facilitare a comunicării și conlucrării eficiente	151
4.4.1	Premizele dezvoltării dialogului dintre Chișinău și Comrat	153
4.4.2	Mecanisme și instrumente de dialog	154
4.4.3	Unele rezultate și concluzii privind dialogul dintre Chișinău și Comrat	158
4.4.4	Concluzii	159
	Concluzii generale	165

Lista abrevierilor

ADR	Agenția de Dezvoltare Regională
APC	Administrația publică centrală
APL	Administrația publică locală
AT	Autonomie teritorială
CE	Consiliul European
CoR	Comitetul European al Regiunilor
GLP	Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia
IGR	Relațiile dintre nivelurile de guvernare
MLG	Guvernanța pe mai multe niveluri (Multilevel governance)
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SNDR	Strategia Națională de Dezvoltare Regională
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană
UTA	Unitatea teritorială autonomă
ZES	Zonele economice speciale

Notă introductivă

Organizarea administrativ-teritorială variază de la un stat la altul și reprezintă, în mare parte, expresia unor factori și influențe de natură istorică, geografică, culturală și politică. Tipologia clasică a structurilor statale presupune anumite modele de organizare administrativ-teritorială, dar nu le determină în totalitate. În aceste tipuri structurale se încadrează acele elemente de diviziune teritorială, care reprezintă combinații dintre elementele guvernării indirecte și directe, în condițiile organizării statului modern.

La începutul anilor 90 ai sec. XX, în majoritatea statelor din Europa Centrală și de Est, a demarat reforma administrației publice. Este vorba de un proces lent, complex, în mai multe trepte, în care nici punctul de pornire, nici direcția nu coincid pentru toate statele, însă reformele începute au o caracteristică de bază – istoria comună, având în vedere trecutul lor socialist și sovietic. Baza istorică a acestor transformări a fost conceptul structurii administrative unice (o caracteristică a statului unitar), care a fost adoptat de către liderii politici ai statelor respective – în diferite momente istorice anterioare – ca garanție a modernizării rapide, și pe care centralismul birocratic al epocii socialiste a consolidat-o și mai mult.

Procesele actuale de transformare sunt influențate de cerințele Uniunii Europene (UE), fenomenele de globalizare, dar și de tradiții mai vechi. Și această afirmație este valabilă atât pentru statele-membre ale Uniunii Europene, cât și cele care vor să adere – Republica Moldova nu este o excepție.

Organizarea administrativ-teritorială este, în cele din urmă, un aspect important al guvernării statelor și poate fi adaptată pentru a reflecta și a răspunde nevoilor și realităților politice ale fiecărui stat în parte. Cazul Republicii Moldova (RM) este un exemplu în acest sens. Autonomia teritorială a Găgăuziei reprezintă o unitate teritorială autonomă cu un statut special – parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova. Structura asimetrică de organizare administrativ-teritorială a administrației publice în condițiile statului unitar din Republica Moldova afișează mai multă asimetrie în practică, decât sugerează instituțiile formale și modelele de organizare ale statului. Drept dovadă putem invoca experiența și practicile internaționale, care ne oferă exemple concludente de asigurare a unei „armonii” administrative, indiferent de tipul statului și formele de guvernare.

Descentralizarea efectivă a puterii centrale, eficientizarea relațiilor dintre nivelurile administrative în condițiile guvernării pe mai multe niveluri – constituie premise reale de proliferare a modelului asimetric de organizare a administrației publice din Republica Moldova, dar și eventuale precondiții în vederea asigurării bunelor relații dintre nivelurile de guvernare.

Anume aceste raționamente justifică necesitatea elaborării Cursului de instruire Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernanta pe mai multe niveluri – teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova.

Scopul Cursului este de a forma capacități și de a sensibiliza grupuri mai largi de părți interesate cu privire la problemele conceptuale referitoare la tipologia de organizare a statelor și organizarea administrativ-teritorială, principiile bunei guvernări prin prisma guvernantei pe mai multe niveluri cu accent pe autonomia locală, în general, și autonomia teritorială, acoperind aspectele juridice, instituționale și administrative de organizare și funcționare ale Unității teritoriale autonome (UTA) Găgăuzia din Republica Moldova, apelând la practica internațională comparativă în vederea asigurării unui grad sporit de aplicabilitate a cunoștințelor teoretice obținute.

Cursul va contribui la:

- ▶ Dezvoltarea capacităților funcționarilor angajați în cadrul administrației publice din Republica Moldova, în particular, din autonomia găgăuză, dar și a altor părți interesate, cu privire la problematica conceptuală referitoare la formele de organizare administrativ-teritoriale, guvernanta pe mai multe niveluri și relațiile dintre nivelurile de guvernare în cadrul unei administrații publice asimetrice;
- ▶ Înțelegerea principiilor de funcționare a bunei guvernări în contextul guvernării pe mai multe niveluri;
- ▶ Cunoașterea tipologiei autonomiei teritoriale și înțelegerea în cadrul acestui context al conținutului legal, instituțional și funcțional al statutului special al UTA Găgăuzia în cadrul sistemului administrației publice din Republica Moldova;
- ▶ Înțelegerea aspectelor ce țin de organizarea și funcționarea UTA Găgăuzia în spațiul administrativ-teritorial al Republicii Moldova;
- ▶ Cunoașterea și înțelegerea domeniilor și direcțiilor de eficientizare a relațiilor dintre guvernul central și autonomia găgăuză.

Modulul I.

Organizarea statală și administrația publică – aspecte teoretice și comparative

1.1 Considerații generale privind statul. Tipologia clasică a statelor și formele de manifestare ale organizării puterii publice

Subiecte de conținut:

- 1.1.1 Noțiuni generale despre esența statului**
- 1.1.2 Formele de manifestare ale organizării statului (puterii publice)**
- 1.1.3 Formele de guvernământ – elemente ale organizării statului (puterii publice)**
- 1.1.4 Tipologia regimurilor politice și rolul lor în organizarea statului**
- 1.1.5 Organizarea administrativ-teritorială – element determinant al formei de organizare a statului**

Obiective de învățare:

- Să cunoască și să înțeleagă ce este statul din punct de vedere organizațional și funcțional;
- Să înțeleagă și să cunoască principalele forme de manifestare ale organizării statului (tipologia clasică a statelor);
- Să cunoască și să explice principalele forme de guvernământ;
- Să înțeleagă și să cunoască natura și tipurile regimurilor politice în calitatea lor de factori determinanți ai formei de organizare a statului;
- Să înțeleagă și să explice rolul organizării administrativ-teritoriale a statului în organizarea și funcționarea statului;
- Să poată defini și caracteriza statul unitar, federal și regional;
- Să cunoască aspectele politicii regionale ale Uniunii Europene.

1.1.1 Noțiuni generale despre esența statului

Discuții despre ce este, despre ce ar trebui să fie și în ce fel ar trebui să acționeze statul pot fi identificate încă din antichitate, chiar dacă nu era utilizat termenul de stat, el fiind originar din perioada modernă. Articulația unor teorii coerente despre stat pot fi întâlnite în discursul gânditorilor din Grecia Antică. Timp de milenii a fost acceptată, oarecum *apriori* ideea, că statul trebuie să asigure nevoile cetățenilor, să urmărească un bine public și să fie implicat în atingerea intereselor comunității pe care o reprezintă¹.

1 Iliescu A.P., „Introducere în politologie”, București: BIC ALL. ISBN973-571-393-4, 2003, p., 63.

Dar, mai întâi, pentru a înțelege natura și istoria apariției statului, trebuie să acceptăm, că originea și începutul stabilirii esenței sale sociale este atribuită perioadei de început al dezvoltării civilizației umane, caracterizată prin apariția primelor forme de convingere umană în cadrul comunei primitive – hoarda, ginta, tribul etc.

Condițiile pentru apariția organizării statale s-au creat treptat pe măsura dezvoltării social-economice și descompunerii comunei primitive. Evoluția formelor și a relațiilor de producție, diviziunea socială a muncii, apariția proprietății private și, implicit, a inegalității de avere, stratificarea și clasificarea socială a primelor societăți – toate împreună duc la apariția și formarea unor forțe publice, care își asumă rolul de conducere în societate și care reprezintă expresia primelor forme de organizare statală în sensul dirijării sociale a unei comunități/societăți. De atunci și până în prezent formele de organizare ale statului au evoluat mult, mai puțin s-a schimbat funcția și esența sa organizațională și funcțională.

Pacea de la Westfalia este, adesea, considerată drept piatră de temelie a sistemului internațional modern. Semnarea în 1648 a acestui tratat, a pus capăt Războiului de 30 de ani² și a marcat nașterea unei noi Europe, un continent de state suverane. Instituind principii, precum, cel al suveranității naționale și al autodeterminării politice, cel al egalității între state sau al neintervenționalismului, Tratatul de pace de la Westfalia, a făcut un prim pas către modernitate. Acestor principii li s-au alăturat acțiuni concrete precum instituirea misiunilor diplomatice sau standardizarea recunoașterii internaționale ale statelor. După anul 1648, principala caracteristică a sistemelor de guvernământ de pe continentul european a reprezentat-o suveranitatea națională – la rândul ei expresie a autonomiei și competiției interstatale.

Definirea statului, în accepțiunea sa modernă, reprezintă o preocupare continuă a mediilor de cercetare din cel puțin câteva domenii foarte importante ale științelor sociale: politologie, drept, sociologie, filozofie – axate și preocupate de cercetarea și analiza vieții sociale și a societăților în ansamblu.

O perspectivă de ansamblu asupra acestor definiții este oferită prin împărțirea acestora în definiții de ordin organizațional și definiții din punct de vedere al funcționalității. Astfel: din punct de vedere al organizării statul este o entitate politică complexă, compusă dintr-un ansamblu de instituții, care exercită suveranitatea asupra unui teritoriu și a populației sale. Organizarea statului implică structuri și instituții guvernamentale, acte normative, mecanisme și procese, care permit exercitarea autorității și gestionarea afacerilor publice. Iată câteva aspecte cheie ale organizării unui stat:

Teritoriu. Un stat are un teritoriu delimitat geografic cu frontiere clare, care

2 Nota autorului. Războiul de Treizeci de Ani a durat din 1618 până în 1648 și a fost un război purtat sub pretext religios, care s-a transformat într-o luptă pentru hegemonie în Europa, în special ambiția Franței, condusă de cardinalul Richelieu, de a se profila pe plan european în detrimentul Imperiului romano-german și puterii Habsburgilor. Războiul a luat proporții internaționale, întinzându-se din Danemarca până în Transilvania.

include pământ, apă și spațiu aerian. Acest teritoriu este suveran, ceea ce înseamnă, că statul are autoritate supremă asupra sa și decide asupra cadrului juridic și de organizare, care se aplică în interiorul acestuia.

Populație. Statul are o populație stabilă și rezidentă pe teritoriul său. Populația poate fi formată din cetățeni, care au drepturi depline și, în unele cazuri, din rezidenți străini cu diferite niveluri de drepturi și obligații.

Putere publică (Guvernarea). Statul are o structură de administrare a afacerilor publice, care include instituții și organizații responsabile de luarea deciziilor politice și administrarea afacerilor publice. Din această categorie fac parte instituțiile și structurile de stat, parte a puterii legislative, puterii executive și a puterii judecătorești.

Suveranitate. Suveranitatea reprezintă autoritatea supremă a statului asupra teritoriului său și a populației sale. Aceasta înseamnă că statul are puterea de a adopta legi, de a colecta impozite, de a menține ordinea și securitatea, de a stabili relații externe și de a lua decizii în numele populației.

Cadrul juridic. Statul elaborează, aprobă și urmărește executarea cadrului normativ, care guvernează comportamentul și relațiile dintre indivizi și instituții, atât din sectorul public, cât și din cel privat din cadrul unei societăți.

Finanțe publice. Statul are un sistem de finanțare pentru a susține operațiunile de administrare și guvernare a afacerilor publice. Aceasta include colectarea de impozite și taxe, gestionarea bugetului și a cheltuielilor publice.

Relații internaționale. Statul interacționează cu alte state și organizații internaționale prin intermediul diplomației și a relațiilor internaționale. Aceasta implică semnarea de tratate, acorduri și participarea cu diferit statut în cadrul organizațiilor internaționale.

Administrație publică. Statul are un aparat administrativ care aplică legea, implementează politicile de guvernare și furnizează servicii publice.

Din punct de vedere al funcționalității, statul este o entitate complexă, care îndeplinește o serie de roluri și funcții esențiale pentru a asigura ordinea, siguranța și bunăstarea societății, îndeplinind o serie de funcții importante, care, prin natura și rolul lor, vin să reglementeze organizarea și funcționarea sustenabilă a unei societăți.

Principala distincție dintre definirea statului din punct de vedere organizațional și definirea funcțională, constă în faptul, că statul, din punct de vedere al funcționalității, poate fi identificat cu o instituție sau organizație, care îndeplinește una din funcțiile statului, funcții, care, la rândul lor, pot fi catalogate drept funcții politice, juridice și sociale.

Este important de menționat că rolurile și funcțiile statului pot varia de la o țară la alta, în funcție de sistemul politic, constituție și valorile societății. În societățile democratice, statul poate fi supus controlului cetățenilor prin alegeri și alte mecanisme de responsabilizare publică, în timp ce în alte tipuri de regimuri politice, rolurile statului pot fi diferite.

1.1.2 Formele de manifestare a organizării statului (puterii publice)

Forma de organizare a statului reprezintă și este determinată de însăși modalitatea de organizare a puterii de stat (publice), structura și natura sa internă și externă. Organizarea puterii de stat (publice) se manifestă sub trei aspecte sau se constituie și are la baza sa trei elemente principale:

- ▶ Forma de guvernământ;
- ▶ Regimul politic;
- ▶ Structura administrativ-teritorială a statului.

Notă: Trebuie să menționăm, că o astfel de abordare a statului – prin prisma formelor de organizare ale puterii publice, reprezintă expresia și conținutul tipologiei clasice a statului.

1.1.3 Formele de guvernământ – elemente ale organizării statului (puterii publice)

Prin formă de guvernământ, înțelegem modul de formare și de organizare ale instituțiilor statului, precum și relațiile dintre ele în raport cu competențele, atribuțiile și funcțiile lor, reieșind din prevederile legale de constituire, organizare și funcționare a statului. Cu alte cuvinte, forma de guvernământ reprezintă organizarea legislativă, executivă și judiciară a unui stat.

Principalele forme de guvernământ:

- ▶ **Monarhia** – formă de guvernământ în cadrul căreia puterea supremă este transmisă prin ereditate, moștenire și aparține unei singure persoane. Distingem 2 tipuri de monarhii: monarhie absolută – monarhul concentrează întreaga putere, supervizează procesul legislativ, conduce Guvernul, controlează justiția și autoadministrarea locală (Arabia Saudită, Emiratele Arabe Unite, Qatarul, Omanul, Brunei etc.) și monarhie constituțională – în cadrul acestei forme de guvernământ puterea monarhului este limitată de Constituție fără a se implica în prerogativele legislative ale Parlamentului și cele executive ale Șefului de stat și ale Guvernului. Totuși, monarhul joacă un rol important în viața politică și socială, pornind de la roluri ceremoniale și până la conducerea unor procese ce țin mai mult de latura executivă de exercitare a puterii politice. Cu alte cuvinte, monarhul conduce, dar nu guvernează. Monarhia constituțională este adesea asociată cu Guvernele parlamentare, în care puterea politică reală se află în mâinile Parlamentului, iar Guvernul este condus de un Prim-ministru – ambii responsabili în fața Parlamentului (Marea Britanie, Olanda, Japonia, Norvegia, Suedia etc.).
- ▶ **Republica** – formă de guvernământ în cadrul căreia puterea supremă aparține cetățenilor prin reprezentanții săi aleși în cadrul unui scrutin democratic – Parlamentul, la nivel central și structurile executive și deliberative ale autoadministrării locale, la nivel regional și local. Șeful

statului este ales prin vot popular sau printr-o altă modalitate stabilită de Constituție și de cadrul normativ conexe. Sistemul de guvernare din cadrul Republicii presupune separarea celor trei, principale, puteri în stat: legislativă, executivă și judecătorească, dar și colaborarea lor în vederea exercitării complexe și eficiente al actului de guvernare. Alte caracteristici fundamentale ale acestei forme de guvernământ (Republica) – principii democratice la baza organizării și funcționării actului de guvernare publică, alegeri libere și corecte, supremația legii și statul de drept.

La rândul lor, Republicile pot fi:

- ▶ **Prezidențiale** – acest regim conferă un mare număr de atribuții Președintelui, iar alegerea Președintelui se face pe baza unei proceduri democratice de consultare a poporului. Adoptarea sau aplicarea regimului prezidențial nu este influențată atât de mult de prerogativele președintelui, de ponderea și tipul atribuțiilor ce îi aparțin acestuia, ci de modul în care se încadrează această putere în mecanismele de control democratic și de verificare a felului în care Președintele își exercita prerogativele. Deseori, Președintele se află în fruntea Guvernului (SUA), deși nu este exclusă și funcția de Prim-ministru (Șef al Guvernului);
- ▶ **Semi-prezidențiale sau semi-parlamentare** – reprezintă o cale de mijloc între sistemul prezidențial în care Președintelui i se acordă prerogative foarte largi și sistemul parlamentar în care Președintelui are mai puține atribuții. În acest regim, Președintelui îi revine rolul de arbitru între puterile statului, fiind ales de întregul popor, de fapt puterea executivă aparținând Guvernului. Totodată, Președintele poate dizolva Parlamentul, în anumite situații specifice prevăzute în Constituție (România, Bulgaria, Franța, Polonia, Croația, Slovenia, etc.)
- ▶ **Parlamentare** – Parlamentul este deosebit de important, acesta devenind adevăratul forum politic de guvernare. În cadrul acestui regim, Guvernul este condus de un Prim-ministru care răspunde pentru acțiunile sale în fața Parlamentului. Președintelui Republicii îi revin atribuții de reprezentare și protocol, acesta având un rol politic minor în raport cu poziția proeminentă a Primului-ministru. Ca trăsături principale ale regimului parlamentar enumerăm următoarele: regula că Șeful statului nu răspunde din punct de vedere politic; cea potrivit căreia Șeful statului poate dizolva Parlamentul; regula că Guvernul răspunde din punct de vedere politic în fața Parlamentului; regula potrivit căreia Guvernul trebuie să beneficieze de încrederea Parlamentului, urmând să demisioneze atunci când o pierde. Regimul parlamentar de guvernare presupune separarea și colaborarea principalelor puteri în stat. Această relație se realizează sub semnul unui echilibru de putere dintre Guvern și Parlament, dar și a unei dependențe reciproce arbitrate de Șeful statului. Pe lângă rolul de „arbitru”, instituția Șefului statului îndeplinește și anumite atribuții executive, făcând parte din ramura executivă a puterii

de stat. Această formă de organizare a puterii executive din care face parte Șeful statului și Guvernul se numește „bicefală” și este caracteristică formei de guvernământ din țara noastră.

1.1.4 Tipologia regimurilor politice și rolul lor în organizarea statului

Forma de organizare a statului depinde, în mod direct, de felul cum este organizată și distribuită puterea politică, adică de tipul regimului politic atestat în cadrul statului, care reprezintă metodele prin care se exercită puterea și prin care se stabilesc relațiile dintre stat și cetățeni. Prin regim politic înțelegem ansamblul instituțiilor și raporturilor politice prin care clasa politică își desfășoară programul politic. Instituțiile care desfășoară, în viața politică, economică, socială și culturală a țării, programul clasei politice sunt: monarhia, Parlamentul, Guvernul, partidele politice, armata, justiția, școala, biserica.

Din punctul de vedere al tipologiei clasice a statului desprindem 2 regimuri politice de bază:

- ▶ **Regim democratic** – regim politic care are la bază noțiunea și principiul de „guvernare a poporului”. Regimul democratic este identificat prin următoarele caracteristici de bază:
 - Drepturi și libertăți cetățenești garantate de Constituție;
 - Alegeri libere și corecte;
 - Exercițarea puterii de către cetățeni prin reprezentanții aleși în mod liber și corect;
 - Separarea puterilor în stat (legislativă, executivă și judecătorească);
 - Pluralismul politic.
- ▶ **Regim totalitar** – regim politic, caracterizat prin controlul supra ponderat al statului în toate domeniile vieții sociale. Regimul totalitar este identificat prin următoarele caracteristici de bază:
 - Nu există o separare a puterilor în stat;
 - Încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
 - Controlul politic absolut: partidul sau liderul politic dominant exercită controlul deplin asupra tuturor instituțiilor statului;
 - Cultul personalității;
 - Controlul social: controlul și modelarea aspectelor sociale, economice și culturale ale vieții cetățenilor;
 - Suprimarea și chiar eliminarea opoziției;
 - Cenzura și controlul mass-media;
 - Menținerea ordinii publice prin apel la teroare și folosirea organelor de represiune ale statului;
 - Viața cetățenilor este subordonată total celor care se află la putere.

Conceptul societății deschise este opusul ideologiei totalitare. Comunismul, nazismul și fascismul sunt exemple de regimuri politice totalitare. Exemple de regimuri totalitare: Coreea de Nord, etc.

Există o legătură strânsă, dar nu întotdeauna directă, dintre forma de guvernământ și regimurile de guvernare. Forma de guvernământ stabilește cadrul instituțional în care puterea este distribuită, în timp ce regimul politic reflectă modul în care această putere este aplicată și administrată în practică.

Regimurile totalitare pot apărea și în societăți aparent democratice, păstrând „aparența” unor caracteristici ale regimurilor democratice. În același timp, în cadrul unei democrații pot exista abordări și practici mai liberale și mai autoritare de exercitare și aplicare a puterii politice, în funcție de respectarea drepturilor individuale ale omului și a procedurilor democratice. Asemenea abordări de exercitare a puterii publice sunt prezente și în Republica Moldova.

1.1.5 Organizarea administrativ-teritorială – element determinant al formei de organizare a statului

Un alt aspect ce determină forma de organizare a statului și modalitatea organizării și distribuirii puterii de stat (publice) se manifestă prin organizarea administrativ-teritorială a statului și sistemul de relații, care există între subiecții divizării administrativ-teritoriale și între diferite niveluri de guvernare.

Organizarea administrativ-teritorială a statului reprezintă modul în care teritoriul său este divizat în unități administrative distincte și felul în care autoritățile administrative sunt organizate în vederea gestionării diferitelor aspecte ale vieții publice la nivel local.

Organizarea administrativă a teritoriului reprezintă un element esențial în construcția teritoriului oricărui stat. Administrarea comunităților presupune existența unor pârghii de influență și control asupra individului, de dirijare și supunere unor reguli generale. Una dintre aceste pârghii și este organizarea administrativă a teritoriului sub diferite forme și structuri³.

Puterea statului asupra teritoriului este o manifestare a dreptului pe care poporul așezat pe acest teritoriu îl are asupra lui, adică o expresie a suveranității poporului respectiv. În așa fel, teritoriul capătă o valoare politică, independentă de valoare sa economică sau militară. Alături de alte caracteristici, teritoriul statului mai are două caracteristici, și anume, el este inalienabil, adică nu poate fi înstrăinat altui stat, și indivizibil, aceasta semnificând unitatea lui. Însă indivizibilitatea teritoriului statului nu se referă la organizarea administrativ-teritorială internă, care se efectuează ca un rezultat al manifestării de voință a statului conform politicii promovate de el în acest domeniu. Esența acestei politici constă în organizarea teritoriului statului pe calea

3 Boț V., „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și impactul ei asupra dezvoltării administrației publice”, p., 1, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/366-374.pdf.

împărțirii lui în unități administrativ-teritoriale, în scopul exercitării conducerii eficiente a statului⁴.

Organizarea administrativ-teritorială variază de la un stat la altul și reprezintă, în mare parte, expresia unor factori și influențe de natură istorică, geografică, culturală și politică. Tipologia clasică a structurilor statale presupune anumite modele de organizare administrativ-teritorială, dar nu le determină în totalitate. În aceste tipuri structurale se încadrează acele elemente de diviziune teritorială politică asimetrice, care reprezintă combinații dintre elementele guvernării indirecte și directe, în condițiile organizării statului modern.

Din punct de vedere al organizării administrativ-teritoriale distingem:

- ▶ **Stat unitar** – stat, care din punctul de vedere al dreptului public internațional acționează ca subiect unic de drept internațional, în care asupra tuturor indivizilor care-i populează întreg teritoriul își exercită autoritatea un singur sistem de organe centrale (legislativ, executiv și judecătoresc). Prin urmare, caracteristicile de bază ale statului unitar sunt:
 - O singură formațiune statală;
 - Suveranitate internă și externă;
 - Regim constituțional unic;
 - Sistem unic al puterii de stat, reprezentat prin puterea legislativă, executivă și judecătorească;
 - Populația are, de regulă, o singură cetățenie;
 - Unitățile administrativ-teritoriale au un grad limitat de autonomie și își desfășoară activitatea, prin propriile lor organe, numai în limitele prescrise de organele centrale și sub controlul și supravegherea acestora.

În distribuția teritorială administrativă a statului unitar, nivelul determinant al administrației publice, în contrast cu statul, este nivelul administrațiilor locale. În statele cu structură unitară nu se exclude existența unui nivel mediu al administrației publice, respectiv al regiunilor, însă acestea nu sunt elemente determinante ale diviziunii spațiale (teritoriale) a puterii politice⁵.

Exemple de state unitare: Franța, Japonia, China, India, România, Republica Moldova etc.

- ▶ **Stat federativ (Federația)** – stat, care din punctul de vedere al dreptului public internațional acționează ca subiect unic de drept internațional și este format din mai multe formațiuni statale care beneficiază de un statut de autonomie în materie constituțională, administrativă și judecătorească. Prin urmare, caracteristicile de bază ale statului federativ sunt:
 - O singură formațiune statală cu statut de suveranitate externă, constituită

4 Sîmboteanu A., „Teoria administrației publice”, Chișinău: CEP al USM, 2008, pp., 121-123.

5 Bakk M., „Regionalism asimetric și administrație publică”, p., 8, https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83

dintr-un conglomerat de entități statale subnaționale (state federative), care chiar dacă-și pierd suveranitatea externă, își păstrează, cel puțin, o parte a suveranității interne;

- Federația este constituită din două sau mai multe state membre (state federale) care, în limitele și condițiile stipulate de Constituția Federației, transferă o parte din atribuțiile lor suverane în favoarea statului compus, astfel dând naștere unui nou stat, distinct de statele ce-l alcătuiesc – Statul federativ;
- Regim constituțional la nivel național și subnațional (federativ);
- Statele-membre participă la formarea deciziilor statului federativ. Astfel, Parlamentele statelor federale sunt bicamerale, una dintre care fiind cea care reprezintă statele-membre (Congresul);
- Statele-membre dispun de propria constituție, adoptă propriile legi, dispun de organe executive și jurisdicționale.

Structura federală înseamnă împărțirea verticală a puterii legislative și executive, care nu poate fi modificată unilateral de către niciuna dintre părți – nici de federație, nici de statele membre ale Federației⁶.

Exemple de state federative: Statele Unite ale Americii, Germania, Federația Rusă, etc.

- ▶ **Stat regional** – stat în centrul definiției căruia, se află o regiune politică și administrativă multifuncțională, care dispune și de voință politică bazată pe autoguvernare în privința exercitării funcțiilor specifice regiunii – funcții stabilite de către stat. Diviziunea administrativ-teritorială a statului în regiuni și transferul responsabilităților politice și administrative către aceste unități subnaționale, le situează deasupra nivelului local, ocupând o poziție „intermediară” între administrația publică la nivel central și cea de la nivelul local. În organizarea administrativ-teritorială a unui stat, regionalizarea este o formă de descentralizare, în favoarea regiunilor, cărora statul le acordă un anumit grad de autonomie administrativă, urmată de transferul unor anumite prerogative de administrare asupra teritoriului regiunii.

Ce este regionalizarea?

Regionalizarea reprezintă un proces care demarează de la conștientizarea dezechilibrelor regionale și prin care se instituie o unitate funcțională subnațională, supralocală sau locală pentru activitatea de dezvoltare și promovare în plan socio-economic a unei zone geografice distincte. Acest proces se poate baza pe sistemul administrativ-teritorial existent sau poate da naștere unei organizări teritoriale noi, care ar putea susține mai bine scopul creșterii socioeconomice și al dezvoltării echilibrate. Regionalizarea poate fi un prim pas către formarea unui stat regional, în sensul că procesul de regionalizare poate crea cadrele administrative și politice

6 Bakk M., „Regionalism asimetric și administrație publică”, p., 7, https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83

necesare pentru autonomia regională. Cu toate acestea, nu toate statele care trec printr-un proces de regionalizare devin automat state regionale, acest lucru depinde de deciziile politice și constituționale specifice ale țării respective.

Raționamentele regionalizării statelor. La baza instituirii regiunilor în cadrul sistemului administrativ-teritorial al unui stat se află următoarele raționamente:

- Diversitatea etnică, culturală și lingvistică. Unele state au o diversitate etnică, culturală și lingvistică semnificativă între diferitele regiuni. Regionalizarea poate fi văzută ca un mod de a recunoaște și de a gestiona această diversitate prin acordarea unor prerogative, competențe și a unui grad mai mare de autonomie regiunilor. Regionalizarea poate contribui la consolidarea identității și a coeziunii în cadrul unei regiuni. Aceasta poate permite regiunilor să-și păstreze și să-și promoveze tradițiile, limba și cultura distincte. În unele cazuri, regionalizarea poate fi o modalitate de a soluționa conflicte etnice sau politice prin acordarea de drepturi și autonomie suplimentare regiunilor implicate. Regionalizarea reprezintă un răspuns la cererea unor regiuni istorice cu specific cultural-lingvistic aparte sau a unor minorități care constituie o majoritate locală;
- Recunoașterea importanței entităților regionale în dezvoltare economică;
- Dezvoltare social-economică echilibrată. Regionalizarea poate fi utilizată pentru a promova o dezvoltare economică echilibrată între diferitele regiuni ale unui stat. Prin acordarea unui grad mai mare de autonomie, regiunile pot dezvolta strategii specifice pentru a-și stimula propria creștere economică. În statele care au resurse naturale semnificative concentrate în anumite regiuni, regionalizarea poate fi folosită pentru a gestiona și exploata aceste resurse într-un mod sustenabil și echitabil;
- Restructurarea managementului sistemului social pentru o relație mai adecvată între piețe și politici publice;
- Administrare eficientă. Regionalizarea poate duce la o administrare mai eficientă a resurselor și la o mai bună adaptare la nevoile specifice ale diferitelor regiuni. O abordare mai descentralizată poate permite luarea deciziilor la nivel local, ținând cont de particularitățile și prioritățile locale. Prin organizarea administrativă a unui stat în regiuni mai mici, se poate urmări o mai mare eficiență în gestionarea problemelor locale și în furnizarea serviciilor publice;
- Încurajarea modernizării sistemului administrativ;
- Aducerea guvernării mai aproape de cetățean (subsidiaritatea)⁷.

7 European University Institute, Florence, "Study on the division of powers between European Union, the member states and regional and local authorities", <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf>.

În funcție de competențele acordate autorităților regionale, instituțiile implicate, gradul de descentralizare, în statele europene formele de regionalizare corespund unor realități politice și administrative diferite, care există în cadrul acestor state. Diferența dintre formele de regionalizare apare datorită poziției pe care o ocupă puterea centrală (extinsă sau limitată)⁸.

Regionalizarea are la bază conceptul de dezvoltare regională, care derivă din cel de dezvoltare economică și se axează pe aspecte teritoriale, zonele sau locale ale acestei dezvoltări. Regionalizarea funcționează atât prin mobilizare regională la scară europeană, cât și în cadrul național sau transfrontalier. Politica europeană de dezvoltare regională are un pronunțat caracter economic, urmărind creșterea și consolidarea competitivității ariilor geografice concrete ale unui stat sau ale unui grup de state geografic învecinate⁹.

Care sunt aspectele politicii de dezvoltare regională în UE?

Dezvoltarea regională este parte integrantă a Politicii de Coeziune a Uniunii Europene, care oferă statelor membre și regiunilor instrumente coordonate pentru a aborda provocări complexe într-un ciclu financiar de 7 ani specific Comisiei Europene care, în alte condiții, s-ar materializa pe deplin în 15-20 de ani. Politica regională este o expresie a solidarității, deoarece pune accent pe sprijinirea regiunilor mai puțin dezvoltate. De asemenea, această politică se adresează tuturor regiunilor și orașelor, sprijinind crearea de locuri de muncă, competitivitatea întreprinderilor, creșterea economică, dezvoltarea durabilă, toate acestea ducând la îmbunătățirea calității vieții.

Politica regională este un set de măsuri, acțiuni și instrumente ce vin în sprijinul dezvoltării regiunilor. Consiliul European a definit regiunea ca un „teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă, sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată, și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic”¹⁰.

În Republica Moldova regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică. Regiunile de dezvoltare determină cadrul de planificare, evaluare și implementare a politicilor dezvoltării regionale și sunt subiecte ale acestor procese. Organele centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrației publice locale sunt responsabile de promovarea politicii de dezvoltare regională.

8 Popa F., „Aspecte privind formele de regionalizare în Uniunea Europeană”, p. 4, https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/MI_30_21.pdf.

9 Macovețchi C., „Abordări teoretice cu privire la regionalism și regionalizare”, p. 5, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Abordari%20teoretice%20cu%20privire%20la%20regionalism%20si%20regionalizare.pdf.

10 Ghinea A., „Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională. Exemplul României”, <https://ipp.md/old/libview.php?l=ro&id=507&idc=167>.

În abordarea inițială, scopul politicii de dezvoltare regională a fost acela de a reduce disparitățile și de a întări coeziunea economică și socială dintre statele Europei. Începând cu 2014, paradigma acestei abordări se schimbă, în sensul în care regiunile urmăresc să se specializeze în sectoarele care le oferă cel mai mare potențial de creștere și competitivitate, unde respectiva regiune deține deja un avantaj competitiv, sau poate dezvolta unul.

În Republica Moldova, această abordare este menționată și în Acordul de Asociere Republica Moldova – UE¹¹, care prevede că dezvoltarea regională este o prioritate pentru țară.

Procesul de dezvoltare regională este reglementat de Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională¹², care definește regiunile de dezvoltare funcționale pe teritoriul Republicii Moldova, modul de cooperare interregională, cadrul instituțional, instrumentele specifice politicii pentru dezvoltare regională, mijloacele necesare creării și funcționării regiunilor de dezvoltare. Guvernul a început implementarea politicii de dezvoltare regională în cele 6 regiuni de dezvoltare definite prin Lege – Nord, Sud, Centru, Chișinău, Găgăuzia și regiunea transnistreană. În prezent, doar 4 din cele 6 regiuni sunt operaționale. De asemenea, Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) Municipiul Chișinău și-a început activitatea în anul 2023, ca urmare a implementării prevederilor Legii cu privire la Dezvoltarea Regională în Republica Moldova.¹³

Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) este principalul document de planificare a dezvoltării regionale care reflectă prioritățile, mecanismele și măsurile prioritare.

1.2 Administrația publică. Locul și rolul administrației publice în cadrul statului

Subiecte de conținut:

1.2.1 Considerații generale despre administrația publică

1.2.2 Principiile administrației publice

1.2.3 Autoritățile administrației publice

1.2.4 Formele de organizare și funcționare ale administrației publice

Obiective de învățare:

- Să poată defini noțiunea de „administrație publică” și să cunoască formele ei de manifestare în contextul relației cu puterea publică (legislativă, executivă și judecătorească);

11 Acord de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, <https://new.parlament.md/content/Acord%20de%20asociere%20Moldova%20-%20UE.pdf>.

12 Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#.

13 [https://www.adrchisinau.md/taboneview.php?!=ro&idc=522&t=/ADR-Nord/Despre-ADR-Nord&](https://www.adrchisinau.md/taboneview.php?!=ro&idc=522&t=/ADR-Nord/Despre-ADR-Nord&#)

- Să cunoască și să înțeleagă principiile administrației publice și domeniile lor de aplicare;
- Să cunoască formele de organizare (centralizată, desconcentrată și descentralizată) ale administrației publice;
- Să înțeleagă și să cunoască criteriile de clasificare ale autorităților administrației publice.

1.2.1 Considerații generale despre administrația publică

Administrația publică reprezintă elementul central în proiectul și în cadrul procesului de organizare a statului. Forma și conținutul ei determină relația dintre cele trei elemente constituente ale statului: teritoriul, populația și puterea publică. Factorii economici, sociali și politici, care au stat la baza apariției și evoluției statului, au influențat într-o egală măsură apariția și evoluția administrației publice. Prin urmare, istoria apariției și dezvoltării statului reprezintă istoria administrației publice cu toate componentele sale care o caracterizează: instituții, norme juridice, mecanisme de administrare și funcționari publici.

Definiția completă a administrației publice este dificil de realizat din cauza complexității și varietății sarcinilor care îi revin în cadrul a diferitor sisteme sociale. Acest lucru depinde de specificul național de organizare al sistemului social global, condiția existenței statului de drept și respectarea principiului separației puterilor în stat.

Conținutul administrației publice, în calitatea ei primordială de emanație a puterii executive, este determinată de statutul și caracterul relației dintre cele trei puteri în stat: legislativă, executivă și judecătorească. Puterea legislativă (Parlamentul) și puterea executivă (Șeful statului, Guvernul) sunt, emnamente, puteri politice, iar puterea judecătorească vine să garanteze, prin prestația sa, principiile constituționale fundamentale care stau la baza organizării statului, precum și respectarea cu strictețe a legii. Administrația publică se află în raporturi diferite și interdependente cu cele trei puteri și această relație se prezintă a fi determinantă în asigurarea funcționării eficiente a autorităților administrației publice, dar și a proceselor de administrare publică¹⁴.

Puterea executivă asigură conducerea generală a administrației publice în scopul realizării puterii publice. Relațiile dintre administrația publică și puterea legislativă poartă un caracter de subordonare și sunt determinate de faptul, că conform Constituției, puterea aparține poporului și este exercitată de organul său reprezentativ – Parlamentul¹⁵. Administrația publică activează într-un cadru juridic bine determinat, care asigură organizarea și funcționarea ei în corespundere cu legea și care stabilește caracterul relațiilor cu puterea judecătorească.

14 Palihovici S., „Considerații generale privind constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova”, materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrației publice”, AAP, 21 mai 2021.

15 Platon M., „Administrația publică”, curs universitar, Chișinău, 2007, p., 92.

Poate administrația publică fi scoasă din contextul sistemelor sociale și politice? Cu siguranță nu. În primul rând, prin prisma domeniilor de reglementare: executiv, legislativ și juridic. În al doilea rând, odată ce administrația publică joacă un rol crucial în formularea politicilor (prin intermediul mecanismului de elaborare, adoptare și implementare a cadrului normativ) aceasta, prin urmare, face parte și din procesul politic. Totuși, misiunile administrației publice nu sunt niciodată primare, în raport cu puterea politică¹⁶. Administrația publică reprezintă un efort cooperativ a unui ansamblu de resurse umane și materiale într-un cadru public, care execută deciziile puterii politice.

În accepțiunea generală a majorității cercetătorilor autohtoni, desprindem două caracteristici care se prezintă a fi de bază în definirea administrației publice:

- Administrația publică reprezintă o aplicare sistematică și temeinică a legii;
- Administrația publică constă din politici, practici, reguli și reglementări în acțiune și desfășurare.

Cu alte cuvinte administrația publică reprezintă totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare a serviciilor publice, în scopul satisfacerii interesului public¹⁷. Cu referire la legislația Republicii Moldova, administrația publică reprezintă ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrative centrale și locale, autorităților autonomiei găgăuze, precum și a tuturor instituțiilor publice coordonate de acestea, care îndeplinesc și respectă legea, prestează servicii publice în beneficiul interesului general al societății (vezi Anexa nr. 3).

Din punct de vedere al conținutului și rolului în cadrul sistemului social global administrația publică are un dublu sens:

- De organizare (sensul formal);
- De activitate (funcționalitate) (sensul material).

În sensul formal de organizare, prin administrație publică înțelegem totalitatea mecanismelor, autorităților, structurilor organizatorice, organelor administrației publice, care realizează activități specifice, bine conturate în conformitate cu sarcinile stabilite de puterea executivă.

În sensul material de activitate, prin administrație publică înțelegem activitatea de organizare a executării și executarea legilor, inclusiv, prin prisma realizării sarcinilor și atribuțiilor care le revin în condiția legii. Această activitate este în esență o acțiune de administrare publică realizată de către părțile componente, elementele constituante ale administrației publice.

Noțiunea de „administrație publică” nu are o definiție și o reflectare clară și concretă în legislația Republicii Moldova. Termenul de administrație publică a fost menționat pentru prima dată în legislația Republicii Moldova odată cu adoptarea

16 Sîmboteanu A., „Administrația publică centrală”, Chișinău, 1998, p., 10.

17 Codul administrativ din România, OUG 57/2019 din 03.07.2019, Monitorul Oficial (Ro) nr. 555 din 05.07.2019.

Constituției, la 29 iulie 1994, în aspect instituțional, științific și uzual, înlocuind termenul de „administrație de stat”, unul de *sorginte* sovietic. Reglementarea legislativă a întregului sistem de administrație publică este destul de fragmentată și nu oferă un tablou de sistem cu privire la cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ¹⁸, fiind, mai degrabă, un Cod de procedură administrativă.

1.2.2 Principiile administrației publice

La baza organizării și funcționării administrației publice stau principiile administrației publice, care reprezintă elemente esențiale pentru asigurarea unui sistem administrativ eficient, transparent și responsabil în serviciul cetățenilor.

Principiile administrației publice reflectă principiile bunei guvernări recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării¹⁹ și prin Ghidul privind calitatea administrației publice²⁰, ambele documente aprobate de Comisia Europeană (CE), și principiile pentru guvernare la nivel local²¹, recomandate de Consiliul Europei:

- ▶ Legalitate. Buna guvernare începe prin aplicarea statului de drept. Autoritățile publice centrale și locale respectă pe deplin cadrul legal, iar deciziile și reglementările sunt aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și sunt puse în aplicare în mod imparțial;
- ▶ Descentralizarea, autonomie locală și subsidiaritate. Garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice, precum și exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;

18 Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, Monitorul Oficial al RM nr. 309-320, art. 466 din 17.08.2018.

19 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:110109&from=RO>.

20 <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>.

21 http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp.,

- ▶ Parteneriat și dialog instituțional. Garantarea posibilităților reale de cooperare între autoritățile centrale și locale, sectorul privat și societatea civilă, precum și informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative;
- ▶ Integritate. În afara reglementărilor legale, administrația publică trebuie să facă lucrurile corect astfel încât să fie un partener onest și de încredere pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri. Etica, integritatea și onestitatea individuală a funcționarilor publici este un element inerent în acest sens. Conflictul de interese este declarat în timp util, iar persoanele implicate se abțin de la luarea deciziilor corespunzătoare. Combaterea corupției este o condiție obligatorie pentru modernizarea administrației publice, prin urmare există măsuri eficiente de prevenire și combatere a tuturor formelor de corupție;
- ▶ Participare, imparțialitate și incluziune. Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție la implementare. Administrația publică aplică tratament egal tuturor cetățenilor și mediului de afaceri, ceea ce implică respect față de toți, corectitudine și echitate, obiectivitate în procesul de luare a deciziilor, precum și evitarea discriminării. În domeniul de competență al autorităților de orice nivel, drepturile omului sunt respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice promovează coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la serviciile esențiale este asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane;
- ▶ Deschidere și transparență. Deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele este disponibilă publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale;
- ▶ Profesionalism. Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernarea sunt permanent menținute și consolidate pentru a-și îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici sunt motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Metode și proceduri practice sunt elaborate și utilizate pentru a transpune abilitățile în rezultate mai bune;
- ▶ Centrarea pe cetățean. Activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice justifică așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice este oferită corect și la timp, serviciile publice sunt prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile sunt soluționate într-un interval de timp rezonabil;
- ▶ Eficiență și eficacitate. Administrația publică administrează procesele, politicile, strategiile, proiectele, serviciile și sursele disponibile pentru a obține cele mai bune rezultate pentru comunități, cetățeni și mediul de afaceri, în corespundere cu obiectivele stabilite și angajamentele asumate.

Sistemele de management al performanței evaluează și sporesc eficiența și eficacitatea serviciului public. Activități de audit sunt realizate periodic pentru a evalua și a îmbunătăți performanța;

- ▶ **Viziune și durabilitate.** Administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare sunt luate în considerare în politicile curente. Deciziile tind să internalizeze toate costurile și să nu transfere problemele și tensiunile, fie de mediu, structurale, financiare, economice sau sociale, spre generațiile viitoare;
- ▶ **Responsabilitate.** Rolul fiecărei instituții, organ colegial și actor în procesul de elaborare a politicilor publice este clar stabilit, aceștia fiind responsabili de deciziile pe care le iau. Toate deciziile sunt expuse și explicate. Există mecanisme eficiente împotriva administrării necorespunzătoare și împotriva acțiunilor autorităților care încalcă legislația și dreptul cetățenilor.

Respectarea acestor principii reprezintă premise „promițătoare” în vederea alinierii administrației publice la standardele și valorile Spațiului Administrativ European (SAE).

Buna guvernare publică este un factor esențial pentru realizarea dezvoltării durabile, creșterea economică, competitivitatea și o mai bună calitate a vieții, precum și pentru a aborda provocările cheie ale societății atât în prezent, cât și în viitor.

Principiile administrației publice elaborate de SIGMA²².

În anul 2014 SIGMA, în cooperare cu Comisia Europeană, a elaborat Principiile Administrației Publice²³. Principiile acoperă șase domenii: cadrul strategic al reformei administrației publice (RAP), elaborarea și coordonarea de politici, serviciul public și managementul resurselor umane, responsabilitatea, prestarea serviciilor și managementul finanțelor publice (MFP), inclusiv achizițiile publice și auditul extern. Acestea definesc ceea ce presupune o bună guvernare în practică și prezintă principalele cerințe care trebuie urmate de state pe parcursul procesului de integrare în UE. Principiile dispun și de un cadru de monitorizare care permite o analiză periodică a progreselor înregistrate în aplicarea Principiilor și stabilirea unor criterii de țară. Principiile administrației publice au fost elaborate în contextul „Strategiei de extindere și principalele provocări 2014-2015”, adoptată de CE în octombrie 2014. Principiile și cadrul lor de analiză au fost utilizate de către SIGMA în țările UE implicate în procesul de aderare din Balcanii de Vest și Turcia, în prima jumătate a anului 2015, pentru a pregăti rapoarte cuprinzătoare de analiză și evaluare a progresului RAP în aceste țări.

22 Nota autorului. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) este o inițiativă comună a Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) și a Uniunii Europene. Obiectivul său cheie este de a consolida bazele pentru o guvernare publică îmbunătățită și, prin urmare, de a sprijini dezvoltarea socio-economică prin consolidarea capacităților sectorului public, îmbunătățirea guvernării orizontale și îmbunătățirea conceperii și implementării reformelor administrației publice, inclusiv stabilirea corespunzătoare a priorităților, succesiunea și bugetarea. Din 1992, SIGMA, împreună cu partenerii, lucrează la consolidarea sistemelor lor de guvernare publică și a capacităților de administrație publică.

23 SIGMA (2014), Principiile administrației publice, Publicația OCDE, Paris.

La 27 iunie 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (AA / ZLSAC). Prin semnarea Acordului de Asociere, Moldova s-a angajat să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și normele Uniunii Europene. În 2015, CE și Guvernul Republicii Moldova au solicitat SIGMA să efectueze o evaluare a reformei administrației publice în Republica Moldova, utilizând cadrul metodologic al Principiilor administrației publice. Acest Raport de țară a stabilit valori de referință pentru indicatorii din cadrul de monitorizare și au oferit o analiză privind situația țării în raport cu Principiile. Raportul de analiză este completat de anexa metodologică, care definește indicatorii incluși în cadrul de monitorizare. În baza acestui Raport a fost elaborată Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020²⁴.

În iunie 2014, Republica Moldova și Uniunea Europeană au semnat Acordul de Asociere RM-UE. Prin semnarea acestuia, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. Astfel, reforma sistemului administrației publice este un proces complex de apropiere a țării noastre de standardele Uniunii Europene. Prin urmare, la solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova, care este o radiografie completă a administrației publice prin prisma principiilor administrației publice elaborat de SIGMA. Ediția revizuită a Principiilor din anul 2023²⁵ actualizează cadrul în conformitate cu cele mai recente standarde și practici din UE, OCDE și alte organizații internaționale. Se așteaptă ca administrațiile publice de astăzi să fie mai digitale, mai deschise și mai transparente, mai agile, inovatoare și mai ecologice decât în 2014. De asemenea, trebuie să demonstreze o mai mare rezistență la șocurile externe, cum ar fi pandemiile.

Această nouă versiune unifică Principiile pentru extinderea UE și regiunile vecine, iar domeniul de aplicare se extinde acum dincolo de administrația centrală pentru a include nivelurile regionale și locale de guvernare, cu scopul de a promova o abordare politică coerentă.

Structura ediției din 2023 a Principiilor administrației publice urmează în continuare cele șase domenii tematice stabilite în Strategia de extindere 2014:

- Strategie;
- Dezvoltarea și coordonarea politicilor;
- Managementul serviciului public și al resurselor umane;
- Organizare, responsabilitate și supraveghere;
- Furnizarea de servicii și digitalizarea;
- Managementul financiar public.

24 https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia_de_reforma.pdf.

25 Principiile administrației publice, ediția 2023, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-ROM.pdf>.

Cele 32 de principii conturează valorile, comportamentele și rezultatele, în timp ce cele 270 de sub-principii oferă îndrumări mai detaliate despre cum să se obțină aceste rezultate și să asigure o capacitate administrativă adecvată.

Un cadru de monitorizare completează Principiile și sub-principiile prin definirea criteriilor și a reperelor de performanță, atribuirea de ponderi criteriilor și stabilirea indicatorilor și sub-indicatorilor corespunzători pentru a măsura implementarea efectivă a reformelor (cum funcționează administrația în practică) și rezultatele și impacturile ulterioare. (cum impactează performanțele sale societatea)²⁶.

În conformitate cu noile Principii a fost elaborată Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030²⁷.

Domeniul de aplicare al Principiilor administrației publice. Principiile ar trebui să se aplice cât mai universal posibil tuturor organelor administrației publice. Aceasta include Centrul Guvernului, ministerele de resort, agențiile guvernamentale, organele de reglementare și alte instituții ale Centrului Guvernului care îndeplinesc funcțiile de bază ale administrației publice: formularea de politici și implementarea acestora, inclusiv furnizarea serviciilor administrative. Aranjamentele speciale pentru instituții specifice ar trebui să fie limitate, justificate și proporționale.

Aplicarea Principiilor se extinde și asupra puterii judecătorești, Parlamentului și organelor constituționale independente, precum instituția Ombudsmanului sau instituția supremă de audit, respectând independența constituțională și specificitățile acestor instituții. Principiile se aplică, de asemenea, nivelurilor subnaționale (regionale și locale) de guvernare. Două Principii dedicate (14 și 32) îndrumă factorii de decizie în ceea ce privește subsidiaritatea, autonomia fiscală și alte aspecte structurale cheie ale administrației publice la mai multe niveluri²⁸.

1.2.3 Autoritățile administrației publice

Din punct de vedere al abordării holistice a administrației publice, totalitatea autorităților publice cuprinse în cadrul administrației publice, antrenate prin intermediul mecanismelor, procedurilor și reglementărilor legale în procesele de administrare publică constituie sistemul administrației publice. Procedând la organizarea administrației publice, statul stabilește, pe de o parte, organizarea administrativă a teritoriului, iar pe de altă parte, determină funcțiile autorităților publice în aceste unități administrativ-teritoriale²⁹. Pornind de la aceste constatări autoritățile administrației publice se clasifică după câteva criterii importante:

26 <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

27 Hotărârea Guvernului nr. 126/2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro

28 SIGMA „Principiile administrației publice”, ediția 2023, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-ROM.pdf>.

29 Sîmboteanu A., „Administrația publică centrală”, Chișinău, 1998, p., 11.

- ▶ După modul de constituire.

Conform acestui criteriu, identificăm: **autorități ale administrației publice alese** (consiliile locale de nivel I și II, precum și primarii localităților, autorități ale administrației publice locale de nivel special – Adunarea Populară, Guvernatorul, care sunt constituite și activează pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia); **autorități ale administrației publice numite** (Guvernul, ministerele, alte autorități ale administrației publice la nivel central și local, inclusiv autoritățile din autonomia găgăuză), care sunt constituite prin anumite proceduri speciale, emergente din cadrul juridic specific de reglementare a constituirii și funcționării autorităților publice, precum și a numirii în funcție a funcționarilor în dependență de nivelul și statutul lor în cadrul sistemului administrației publice, dar și nemijlocit, în cadrul autorității publice.

- ▶ După competența materială (funcțională).

În baza acestui criteriu identificăm: **autorități ale administrației publice cu competență generală**, care exercită mandatul puterii executive și realizează conducerea generală a autorităților publice la nivel central, la nivelul autonomiei teritoriale Găgăuzia și la nivel local (Șeful statului, Guvernul – la nivel central; Guvernatorul, Comitetul Executiv – la nivelul UTA Găgăuzia, consiliile locale de nivelul I, nivelul al II-lea și din componența autonomiei teritoriale Găgăuzia, primarii localităților și președinții consiliilor raionale – la nivel local); **autorități ale administrației publice cu competență de specialitate**, care administrează domenii și ramuri concrete de specialitate ale administrației publice atât la nivel central, cât și local (ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, autoritățile publice subordonate Guvernului, reglementate prin legi speciale, autoritățile administrative autonome față de Guvern – la nivel central; Direcțiile de ramură din componența Comitetului Executiv al UTA Găgăuzia, autoritățile descentralizate, serviciile publice – din autonomie și cele de la nivelul I și nivelul al II-lea).

- ▶ După competența teritorială.

Potrivit acestui criteriu, administrația publică se constituie din:

- administrație publică centrală, care își exercită competența asupra întregului teritoriu național;
- administrație publică locală, competența teritorială a căreia se limitează în cadrul unităților administrativ-teritoriale (comune, orașe, raioane);
- administrația publică de nivel special care se constituie și activează pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia.

1.2.4 Formele de organizare și funcționare ale administrației publice

Organizarea și funcționarea administrației publice cunoaște două sisteme (forme) de organizare administrativă: organizarea centralizată și organizarea descentralizată a administrației publice. Conținutul și esența formelor de organizare a administrației publice sunt strâns legate de forma de guvernământ, separarea și colaborarea puterilor în stat (legislativă, executivă, judecătorească), precum și de organizarea administrativ-teritorială.

Organizarea centralizată a administrației publice, din punct de vedere al organizării, înseamnă subordonarea ierarhică a autorităților publice locale în raport cu cele centrale, iar din punct de vedere al funcționalității, emiterea deciziilor administrative de către autoritățile administrației publice centrale și executarea lor de către autoritățile administrației publice locale. În sistemul de organizare centralizată, în baza principiului subordonării ierarhice, administrația publică centrală dispune de mecanisme de intervenție și control suficiente pentru ca interesele sale să fie luate în considerație și respectate. Concentrarea puterii executive la nivel central îndepărtează instituțiile statului de cetățeni, conduce la exercitarea superficială a serviciilor publice și exclude, practic, participarea și inițiativa civică în administrarea treburilor publice.

Organizarea descentralizată a administrației publice, în primul rând, presupune recunoașterea și respectarea de către administrația publică centrală a principiilor autonomiei locale, care se află la baza sistemului de organizare și funcționare a administrației publice locale, adică recunoașterea și respectarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice³⁰.

Descentralizarea administrației publice se face prin restructurarea sau reorganizarea autorității, pentru crearea unui sistem de responsabilitate între instituțiile de la nivel central, regional și local respectând principiul subsidiarității, crescând calitatea și eficiența actului de guvernare prin argumentarea responsabilității și autorității structurilor sub-naționale. Descentralizarea poate contribui la dezvoltarea elementelor cheie ale bunei guvernante, prin creșterea participării cetățenești la deciziile economice, sociale și politice; ajutând la sporirea rolului populației și mărirea sensibilității, transparenței și responsabilității actului de guvernare³¹.

Între cele două sisteme (forme) de organizare ale administrației publice (centralizare-descentralizare) există și forme de organizare intermediare ale administrației publice, elemente ale cărora sunt desconcentrarea administrativă și controlul administrativ.

30 Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ro.

31 Working paper prepared in connection with the joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, 1999, http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.

Desconcentrarea administrativă reprezintă redistribuirea competențelor de administrare de către administrația publică centrală de specialitate către propriile structuri de specialitate în teritoriu – servicii publice desconcentrate. Aceste „extensiuni” ale administrației publice centrale se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și colaborează cu administrația publică locală în vederea prestării serviciilor publice. Ministerele și alte autorități administrative centrale se ocupă pe plan local de realizarea acelor interese ale societății care nu țin de domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale, stabilite în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă. Serviciile publice desconcentrate sunt de două feluri: administrate în mod direct de către fondatori (administrația publică centrală de specialitate) și servicii publice desconcentrate în subordine, care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate. Numărul și domeniile de activitate ale serviciilor publice desconcentrate variază în raport cu structura administrației publice centrale, programul de guvernare și politicile promovate de elita politică aflată la guvernare.

1.3 Structuri simetrice și asimetrice de administrație publică

Subiecte de conținut:

1.3.1 Principiile care stau la baza organizării administrativ-teritoriale

1.3.2 Administrația publică simetrică

1.3.3 Administrația publică asimetrică

Obiective de învățare:

- Să cunoască și să explice principiile care stau la baza organizării administrativ-teritoriale;
- Să explice simetria și asimetria în administrația publică;
- Să cunoască și să explice formele comune și conținutul administrației publice simetrice și asimetrice;
- Să cunoască principalele modele de administrație publică asimetrică;
- Să cunoască și să explice caracteristicile de bază ale modelului asimetric de organizare a administrației publice;
- Să înțeleagă cum se manifestă modelul asimetric de organizare a administrației publice în Republica Moldova.

1.3.1 Principiile care stau la baza organizării administrativ-teritoriale

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă un aspect important al guvernării statelor și influențează direct nivelul și calitatea prestației administrației publice în ce privește furnizarea de servicii publice. Din acest punct de vedere,

asigurarea unei organizări administrativ-teritoriale raționale și argumentate trebuie realizată respectând câteva principii de bază:

- ▶ **Descentralizarea.** Această abordare promovează transferul puterii și responsabilităților de la nivelul central către nivelurile locale ale administrației. Astfel, autoritățile locale au competențe și responsabilități, capacitate și resurse în gestionarea afacerilor locale.
- ▶ **Subsidiaritatea.** Funcțiile publice ar trebui să fie îndeplinite la nivelul cel mai apropiat posibil de cetățean. Dacă o problemă poate fi rezolvată la nivel local, atunci administrația locală ar trebui să aibă responsabilitatea principală pentru aceasta.
- ▶ **Egalitatea.** Toți cetățenii, indiferent de locul de reședință, ar trebui să beneficieze de aceleași drepturi și servicii. Acest principiu încearcă să asigure, că resursele și oportunitățile sunt distribuite echitabil între diferitele unități administrativ-teritoriale.
- ▶ **Eficiența administrativă.** Organizarea administrativ-teritorială ar trebui să contribuie la eficiența administrativă, asigurând o gestionare adecvată a resurselor și serviciilor publice. Acest principiu vizează optimizarea proceselor administrative și utilizarea eficientă a resurselor.
- ▶ **Reprezentarea democratică.** Cetățenii trebuie să aibă posibilitatea de a-și alege reprezentanții la nivel local și regional prin alegeri libere și corecte. Acești reprezentanți ar trebui să reflecte voința cetățenilor și să îi reprezinte în procesul decizional.
- ▶ **Coerența teritorială.** Organizarea administrativ-teritorială ar trebui să fie coerentă și să reflecte caracteristicile geografice, culturale și economice ale unităților administrativ-teritoriale. Acest principiu încearcă să creeze entități administrative care să aibă sens în contextul geografic și social al unei țări sau regiuni.

Respectarea acestor principii contribuie la eficientizarea activității administrației publice.

Nu mai puțin important este și modul funcționării unităților administrativ-teritoriale în realizarea sarcinii lor de bază: furnizarea serviciilor publice de calitate, cum sunt distribuite atribuțiile, competențele și responsabilitățile în cadrul sistemului administrativ. Multe sisteme de administrație publică îmbină elemente simetrice și asimetrice pentru a obține un echilibru între eficiența decizională centralizată și reprezentarea adecvată a diversității locale. De asemenea, modul în care sunt gestionate aceste relații poate varia în funcție de specificul fiecărui sistem administrativ și de contextul politic, social și economic.

Simetria și asimetria în administrația publică trebuie înțeleasă prin dublul ei sens:

- Pe de o parte, în sensul distribuirii puterii și resurselor între guvernul central și nivelurile inferioare de administrație publică;
- Pe de altă parte, distribuirea uniformă (simetrică) sau neuniformă (asimetrică) a atribuțiilor, competențelor și resurselor între celelalte niveluri de guvernare publică.

1.3.2 Administrația publică simetrică

Ce este o guvernare sau o administrație publică simetrică?

Există diferențe inevitabile între diferitele părți ale aceleiași țări în ceea ce privește, de exemplu, mărimea populației și a teritoriului, nivelul de bunăstare, accesul la resursele naturale etc. Pot exista și alte diferențe: cultura, limba, istoria sau religia. Dacă aceste diferențe sunt suficient de ponderabile și importante în calculul și raționamentul administrativ-teritorial, ele pot fi un catalizator pentru „asimetrie” în aranjamentul juridic și instituțional, care determină organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale. Majoritatea statelor sunt formal simetrice. În unele contexte, totuși, asimetria poate fi utilă și fezabilă³².

În structurile simetrice de administrație publică, autoritatea și responsabilitățile sunt distribuite uniform sau echitabil între diferite niveluri ale administrației publice. Fiecare nivel are aceleași atribuții și puteri, iar deciziile pot fi luate la nivel local, regional sau central într-un mod similar.

Într-o administrație publică simetrică, se urmărește echilibrul și egalitatea în exercitarea autorității. Cu toate acestea, este important să subliniem că simetria perfectă este rar atinsă în practică, iar sistemele administrative pot avea grade variate de asimetrie. Iată câteva elemente care pot contribui la simetria administrației publice:

- ▶ **Echitate în distribuția resurselor.** Resursele financiare, umane și materiale sunt distribuite echitabil între diferitele niveluri și unități ale administrației publice;
- ▶ **Echilibru între puteri și responsabilități.** Puterile executive, legislative și judiciare sunt echilibrate pentru a preveni concentrarea excesivă de autoritate într-un singur sector;
- ▶ **Descentralizare veritabilă și echitabilă.** Autoritatea și responsabilitățile sunt distribuite în mod echitabil între nivelul central și cel local al administrației, permițând o autonomie adecvată la nivelurile inferioare;
- ▶ **Cooperare instituțională.** Există o cooperare și coordonare eficientă între sectoarele guvernamentale de administrare ale treburilor publice și instituțiile din cadrul acestui sistem pentru a asigura o guvernare coerentă;
- ▶ **Uniformitate în furnizarea serviciilor publice.** Serviciile publice sunt furnizate uniform și la standarde ridicate în toate regiunile sau unitățile administrativ-teritoriale.

Simetria în administrația publică reprezintă un ideal pe care multe sisteme guvernamentale îl urmăresc, dar obținerea unei distribuții perfect echilibrate a puterii și resurselor poate fi dificilă. Cu toate acestea, eforturile de a promova simetria pot contribui la îmbunătățirea guvernării și la asigurarea unui tratament echitabil pentru

32 „Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems”, Melbourne Forum on Constitution-Building, Constitutional Insights nr. 3, October, 2018, p. 1, https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/2903695/MF-Constitutional-INSIGHT-03-Asymmetric-Territorial-Arrangements.pdf.

toți cetățenii. Nu trebuie să excludem, că simetria poate fi mai ușor atinsă, atunci când ne referim la modalitatea de distribuire a puterii și resurselor între nivelurile care constituie nivelurile inferioare ale administrației publice în raport cu nivelul central. De exemplu, raportat la nivelul administrației publice locale din Republica Moldova, exceptând autonomia găgăuză, avem un sistem simetric de guvernare publică cu toate elementele și părțile componente caracteristice unei astfel de distribuirii a puterii publice și a resurselor.

1.3.3 Administrația publică asimetrică

Ce este o guvernare sau o administrație publică asimetrică și care sunt formele ei?

Guvernarea sau administrația publică asimetrică se referă la situația în care există diferențe semnificative între diferitele niveluri sau ramuri ale administrației publice în ceea ce privește puterea, resursele și responsabilitățile. Există diverse forme de administrație publică asimetrică, iar acestea pot varia în funcție de contextul politic, social și economic. Iată câteva forme comune de asimetrie în administrația publică:

1. Asimetrie pe verticală:

Centralizare excesivă. Situația în care puterea și deciziile sunt concentrate într-un singur nivel al administrației publice, de obicei, la nivel central, iar autoritățile locale sau regionale au puțină autonomie.

Descentralizare excesivă. O situație opusă, în care puterea și resursele sunt distribuite în mod inegal între nivelurile central și local al administrației publice, ceea ce poate duce la disparități semnificative în capacitatea de guvernare.

2. Asimetrie pe orizontală:

Diferențele între părțile constituante ale puterii publice. Unele elemente și autorități (reprezentativă și executivă) ale administrației publice pot avea mai multă putere sau influență decât altele. De exemplu, executivul poate domina legislativul sau viceversa.

Diferențe între autorități și instituții. Anumite autorități sau instituții din cadrul aceleiași dimensiuni sectoriale de activitate a guvernului pot avea resurse și puteri mai mari decât altele, creând astfel o asimetrie în interiorul sistemului.

3. Asimetrie teritorială:

Diferențe între regiuni sau unități administrativ-teritoriale. Unele regiuni sau unități administrative pot beneficia de mai multe resurse și autonomie decât altele, ceea ce duce la inegalități în furnizarea de servicii și luarea deciziilor.

4. Asimetrie funcțională:

Diferențe între domenii de competență. Anumite domenii sau sectoare ale administrației publice pot avea mai multă influență sau putere decât altele. De exemplu, sectorul militar sau economic poate avea o influență semnificativă în comparație cu alte sectoare.

Aceste forme de asimetrie pot să apară și să evolueze în funcție de schimbările politice, economice și sociale dintr-o țară sau regiune. Este important să se monitorizeze și să se adreseze aceste asimetrii pentru a asigura o guvernare echitabilă și eficientă.

Guvernarea asimetrică și administrația publică asimetrică se referă la situația în care în cadrul unor state unitare sau federative, cu entități teritoriale autonome sau cu unități administrativ-teritoriale locale de diferite niveluri cu un grad avansat de autonomie în gestionarea afacerilor publice, puterile, responsabilitățile și gradul de autonomie acordate diferitelor regiuni, teritorii sau autorități, nu sunt distribuite uniform sau egal. În schimb, acestea pot varia în funcție de caracteristicile specifice ale fiecărei regiuni sau teritorii, cum ar fi identitatea culturală, lingvistică sau istorică sau din alte raționamente, cum ar fi cel de asigurare a eficienței administrative sau al satisfacției populației în raport cu volumul și calitatea serviciilor publice prestate.

Prin urmare, guvernarea asimetrică recunoaște și răspunde nevoilor diferite ale diferitelor regiuni, teritorii sau autorități în cadrul aceleiași țări. Acest concept contrastează cu guvernarea simetrică, în care toate regiunile sau teritoriile primesc aceleași puteri și niveluri de autonomie.

Iată unele caracteristici ale modelului asimetric de organizare și funcționare a administrației publice:

- ▶ **Diferențe în distribuirea puterii publice.** Unitățile administrativ-teritoriale pot avea competențe, funcții administrative sau puteri legislative diferite în funcție de particularitățile lor culturale, lingvistice sau istorice;
- ▶ **Grad de autonomie variabilă.** Anumite unități administrativ-teritoriale pot beneficia de un grad mai mare de autonomie în comparație cu altele, putând lua decizii mai independente în anumite domenii de politică publică;
- ▶ **Regim special de preferențe.** Unele regiuni pot primi tratament special în termeni de finanțare sau alte beneficii, pentru a compensa nevoile specifice sau pentru a rezolva unele situații care ies dintr-un cadru obișnuit de gestionare a afacerilor publice;
- ▶ **Protecția identității culturale.** Guvernarea asimetrică poate fi folosită pentru a proteja și promova identitățile culturale și lingvistice ale anumitor regiuni sau grupuri minoritare;
- ▶ **Gestionarea conflictelor.** Prin acordarea unor niveluri diferite de autonomie, guvernarea asimetrică poate fi utilizată pentru a atenua tensiunile sau conflictele din cadrul unei țări.

Structurile asimetrice de administrație publică se referă la organizarea și gestionarea afacerilor publice într-un mod în care puterile, responsabilitățile și resursele sunt distribuite inegal între diferite niveluri de guvern sau unități administrative. Aceste structuri sunt adesea întâlnite în statele federale sau în țările cu o diversitate semnificativă de regiuni sau comunități, iar asimetria poate să apară din mai multe motive. Iată câteva exemple de structuri asimetrice de administrație publică:

- ▶ **Federalism asimetric.** Într-un stat federal, diferitele regiuni sau state pot avea niveluri diferite de autonomie și putere. De exemplu, în Canada, provincia Quebec are mai multe puteri și prerogative decât alte provincii, ceea ce creează o structură asimetrică în cadrul Federației;
- ▶ **Autonomie regională.** Unele regiuni sau teritorii pot beneficia de o autonomie mai mare în ceea ce privește gestionarea afacerilor lor interne, inclusiv în domeniile fiscale, culturale sau lingvistice. Acest lucru poate fi observat, de exemplu, în Spania, unde Catalonia și Țara Bascilor au niveluri semnificativ mai mari de autonomie decât alte comunități autonome;
- ▶ **Structuri de administrație publică locală asimetrice.** În unele țări, orașele sau regiunile urbane pot avea mai multă autonomie decât zonele rurale sau suburbane. Acest lucru se datorează adesea diferențelor în nevoile și resursele acestor comunități;
- ▶ **Drepturi și privilegii speciale.** Unele regiuni pot beneficia de drepturi și privilegii speciale în baza istoriei, culturii sau acordurilor politice. Acest lucru poate include drepturi speciale pentru grupurile indigene sau minorități;
- ▶ **Asimetrii în finanțarea publică.** Unele regiuni pot primi niveluri diferite de finanțare de la guvernul central, ceea ce poate duce la inegalități în ceea ce privește serviciile publice și infrastructura.

Organizarea administrativ-teritorială și modalitatea de funcționare a administrației publice este, în cele din urmă, un aspect important al guvernării statelor și poate fi adaptată pentru a reflecta și a răspunde nevoilor și realităților politice ale fiecărui stat în parte. Cazul Republicii Moldova este un exemplu în acest sens. Autonomia teritorială a Găgăuziei – o unitate teritorială autonomă cu un statut special – parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova, reprezintă exemplul concret al organizării și funcționării pe principii asimetrice a sistemului administrației publice din țara noastră.

De fapt, structura asimetrică de organizare administrativ-teritorială a administrației publice în condițiile statului unitar din Republica Moldova afișează mai multă asimetrie în practică, decât sugerează instituțiile formale și modelele de organizare ale statului.

Descentralizarea efectivă a puterii centrale, eficientizarea relațiilor dintre nivelurile administrative în condițiile guvernării pe mai multe niveluri – constituie premise reale de proliferare a modelului asimetric de organizare a administrației publice în Republica Moldova, având în vedere autoritățile publice locale de ambele niveluri, dar și autonomia teritorială a Găgăuziei. Adoptarea recentă a Legii privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale³³ vine să creeze condiții reale și concrete pentru o administrație publică asimetrică în Republica Moldova. Transferurile cu destinație generală și specială efectuate către unitățile administrativ-teritoriale amalgamate sau, după caz, către UAT ale căror consilii locale au adoptat

33 Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/6475/language/ro-RO/Default.aspx>

decizii privind inițierea sau participarea la procesul de amalgamare voluntară, fac parte din regimul special de stimulente financiare – element caracteristic structurilor asimetrice de administrație publică.

Este, de asemenea, tot mai evident, că experiențele legate de soluțiile asimetrice apar predominant ca soluții pozitive în aranjamentele democratice. Drept dovadă putem invoca experiența și practicile internaționale, care ne oferă exemple concludente de asigurare a unei „armonii” administrative, indiferent de tipul statului și formele de guvernare. Guvernarea asimetrică poate fi o modalitate de a gestiona diversitatea în cadrul unei țări și de a asigura că nevoile și aspirațiile diferitelor regiuni sunt luate în considerare în procesul de luare a deciziilor.

Structurile asimetrice de administrație publică pot fi benefice în unele cazuri, deoarece permit adaptarea la nevoile și cerințele specifice ale diferitelor regiuni sau comunități. Cu toate acestea, ele pot, de asemenea, crea tensiuni și provocări în ceea ce privește coeziunea națională și distribuția echitabilă a resurselor și puterilor. Aceste riscuri există și în Republica Moldova, create, pe de o parte, de relațiile politice și administrative dintre Guvernul central și autonomia găgăuză, de cealaltă parte, de stimulentele financiare suplimentare, acordate UAT amalgamate, care vor întări disparitățile dintre nivelurile de dezvoltare locală la scara întregii țări.

Iată de ce este atât de important de a cunoaște natura relațiilor în cadrul sistemului integrat de administrație publică, a vedea problemele existente în cadrul acestor procese, a determina soluțiile și a lucra împreună la depășirea acestor inadvertențe. În acest context, una din soluțiile optime pentru depășirea problemelor de organizare și funcționare a administrației publice în scopul realizării sarcinii de bază – prestarea serviciilor publice calitative și eficiente, este descentralizarea.

1.4 Descentralizarea – reformă a guvernantei pe mai multe niveluri

Subiecte de conținut:

1.4.1 Esența și conținutul descentralizării

1.4.2 Descentralizarea și distribuirea competențelor în administrația publică

1.4.3 Procesul de descentralizare în Republica Moldova

1.4.4 De la descentralizare la guvernanta pe mai multe niveluri

Subiecte de învățare:

- Să cunoască și să poată explica esența și conținutul descentralizării;
- Să cunoască și să explice dimensiunile și principiile descentralizării;
- Să cunoască și să definească formele principale ale descentralizării în funcție de părțile participante la proces și responsabilitățile vizate;
- Să cunoască și să definească formele principale ale descentralizării în funcție de în funcție de tipul și natura puterii publice transferate;

- Să explice raportul dintre descentralizare și sistemul de distribuire a competențelor în administrația publică;
- Să cunoască și să poată defini principalele tipuri de competențe în administrația publică;
- Să cunoască situația actuală în Republica Moldova în raport cu distribuirea competențelor în administrația publică;
- Să cunoască esența și conținutul procesului de descentralizare în Republica Moldova;
- Să cunoască și să explice legătura dintre descentralizare, nivelurile de guvernare și guvernanta pe mai multe niveluri.

Rolul pe care îl joacă descentralizarea în managementul sectorului public din întreaga lume este într-o continuă creștere. În timp ce descentralizarea a fost considerată, în mod tradițional, drept o reformă a guvernării pentru a crește competiția politică și pentru a aduce sectorul public mai aproape de oameni, reformele guvernării pe mai multe niveluri în ideea consolidării guvernantei subnaționale și relațiile interguvernamentale sunt înțelese, din ce în ce mai mult, în calitatea lor de măsuri critice și urgente în vederea asigurării furnizării de servicii incluzive, asigurând utilizarea eficientă a resurselor publice în realizarea unei dezvoltări reziliente și durabile³⁴.

1.4.1 Esența și conținutul descentralizării

Ce este descentralizarea?

O întrebare complexă, răspunsul la care poate fi oferit prin prisma scoaterii în evidență a multiplelor dimensiuni ale descentralizării, care, la rândul lor, nu pot fi abordate decât prin prisma corelării cu unele principii importante, care nu țin doar de procesul descentralizării, dar se referă, în general, la modul de organizare și funcționare a administrației publice. Corelarea dimensiunilor descentralizării cu aceste principii, conturează și scot în evidență argumentele de bază care stau în spatele motivației reformelor de descentralizare.

În linii generale, descentralizarea reprezintă un proces de transfer și delegare de autoritate, responsabilitate și resurse în raport cu funcțiile publice, de la autoritățile administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale sau alte entități.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare al ONU preferă să folosească termenul „guvernare descentralizată”³⁵. PNUD pornește de la premisa că descentralizarea este mult mai mult decât sectorul public, serviciul public sau reforma

34 Boex J., Williamson T., Yilmaz S., “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” p., 5, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf.

35 „Decentralization: a sampling of definitions”. UNDP, 1999, p., 3. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (accesat la 11.07.2016).

administrativă. Ea implică rolurile și relațiile tuturor actorilor sociali, indiferent cărui sector aparțin: guvernamental, privat sau societății civile³⁶, guvernarea, în acest caz, având un areal de cuprindere mai larg și mai comprehensiv.

Dimensiunile și principiile descentralizării:

- ▶ Descentralizarea – transfer de putere / autoritate / responsabilități³⁷. Descentralizarea este un transfer de responsabilitate sau de planificare, gestionare, atragere și alocare a resurselor din partea guvernului central și agențiile sale către:
 - a) Unitățile din teritoriu ale ministerelor guvernamentale centrale sau agenții;
 - b) Unitățile subordonate sau nivelurilor de guvernare;
 - c) Autorităților publice semiautonome sau corporațiilor;
 - d) Autorităților extinse regionale sau funcționale;
 - e) Organizațiilor private non-guvernamentale sau voluntare³⁸.

Principiile de bază, care ghidează și influențează acest proces sunt:

- Principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice³⁹;
 - Principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară.
- ▶ Descentralizarea – metodă de distribuire a puterii între nivelurile de guvernare publică. Descentralizarea reprezintă o metodă de delimitare a puterii într-un stat unitar. Aceasta este necesară întrucât asigură apropierea deciziei de cetățean și favorizează democrația locală⁴⁰.

Principiile, care însoțesc această dimensiune a descentralizării sunt:

- Principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară⁴¹;

36 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019, manual universitar, Universitatea de Stat din Cahul „B.P. Hașdeu”, p., 126.

37 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019, manual universitar, Universitatea de Stat din Cahul „B.P. Hașdeu”, p., 122.

38 Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema G.S., “Decentralization in developing countries: a review of recent experience”. Washington, D.C. World Bank, Staff Working Paper No. 581, 1984, p., 13.

39 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro#.

40 Dantone-Cor N., “Droit des collectivites territoriales”, Breal, 2003, p., 13.

41 Codul administrativ al României, OUG 57/2019, <https://lege5.ro/Gratuit/gm2dcnrygm3q/principiile-procesului-de-descentralizare-codul-administrativ?dp=gi4tcojwhaztany>.

- Principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică.
- ▶ Descentralizarea – proces de reformare a statului. Descentralizarea este un proces de reformare a statului, care include un set de politici publice prin care se transferă responsabilitățile, resursele ori autoritatea de la nivelul administrativ superior la cel inferior, în contextul unui anumit tip de stat⁴². Pentru asigurarea eficienței și sustenabilității acțiunilor de reformare a statului prin descentralizare este foarte important să se țină cont de următoarele principii:
 - Principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;
 - Principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;
 - Principiul solidarității financiare, care presupune susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă;
 - Principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative;
 - Principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între Guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă⁴³.
- ▶ Descentralizarea – proces de sporire a responsabilităților autorităților locale.

Această dimensiune a descentralizării nu se bazează exclusiv pe conceptul de transferuri de la guvernul național autorităților locale, ci mai degrabă subliniază sporirea funcțiilor, competenței și a resurselor administrațiilor locale vis-a-vis de guvernul național. În conformitate cu această viziune, descentralizarea este „extinderea puterii autorităților locale asupra funcțiilor, competenței, resurselor și a autonomiei decizionale a acestora în raport cu guvernul național”⁴⁴.

42 Falleti Tulia G. “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”. in: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, pp., 328-329.

43 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro#.

44 Seele A.N.D., “The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico”. Dissertation. University of Maryland, 2006, p., 12.

Această dimensiune a descentralizării este ghidată de:

- Principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate și a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică.
 - ▶ Descentralizarea – acțiuni și măsuri de analiză, clarificare și modificare a cadrului normativ, a atribuțiilor și a responsabilităților autorităților locale în vederea sporirii resurselor, capacităților fiscale și a capacităților administrative.

Această dimensiune de descentralizare nu presupune, neapărat, un proces de transfer sau delegare. Descentralizarea se realizează din contul valorificării „posibilităților interne” nevalorificate ale cadrului legal și instituțional de organizare și funcționare a autorităților locale. Acest proces presupune înlăturarea lacunelor, divergențelor și controverselor din cadrul legal, clarificarea competențelor Autorități Publice Locale (APL) în raport cu competențele Autorități Publice Centrale (APC), distribuirea corectă și echitabilă a resurselor de suport pentru dezvoltarea locală, etc.

Care sunt formele descentralizării?

În funcție de părțile care sunt cuprinse în cadrul procesului de descentralizare și responsabilitățile care sunt transferate sau delegate descentralizarea are următoarele forme⁴⁵:

Desconcentrarea. Transferul de autoritate, responsabilitate și resurse de la Guvernul central către extensiile sale teritoriale – autoritățile desconcentrate ale ministerelor, altor autorități ale administrației publice centrale, ale instituțiilor publice prestatoare de servicii publice de la nivel central. Într-o altă abordare desconcentrarea este considerată drept „o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținându-se relația de subordonare față de nivelul central”⁴⁶.

În Republica Moldova, autoritățile desconcentrate sunt denumite „servicii publice desconcentrate”, se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal⁴⁷. Serviciile publice desconcentrate sunt structurile teritoriale ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, prin intermediul cărora acestea oferă populației servicii publice de care sunt responsabile. Ele reprezintă interesele naționale, însă geografic sunt amplasate în unitățile administrativ-teritoriale. Administrarea serviciilor publice desconcentrate se face

45 Boex J., Williamson T., Yilmaz S., “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer”, 2022, p., 11, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf.

46 Dincă D., „Serviciile publice”, 2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140486&lang=ro#, https://www.publicresearch.ro/library/files/dinca_serviciile_publice_2018.pdf (accesat 12.12.2023).

47 Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art. 31 (3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro#.

în mod direct de către autoritățile administrației publice centrale de la care au fost desconcentrate. Serviciile publice desconcentrate se formează prin Hotărâre de Guvern și reies din necesitățile promovării unor interese naționale sub formă de prestări servicii⁴⁸.

Coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice desconcentrate este asigurată de către Cancelaria de Stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu⁴⁹.

Delegarea. Transferul de autoritate, responsabilitate și resurse de la administrația publică centrală către alte entități – părți și actori ai vieții sociale – din domeniul public, privat sau entități cu statut de organizații necomerciale. Delegarea este o formă mai extinsă a descentralizării și se referă la transferul luării deciziilor și a autorității administrative și/sau a responsabilității, de la autoritățile centrale către instituțiile și organizațiile care nu sunt subordonate direct administrației centrale, dar care sunt responsabile în fața acesteia. Această formă de descentralizare se desfășoară sub controlul și responsabilitatea autorităților centrale.

Cea mai tipică, este delegarea unor sarcini de către Guvernul central către autoritățile publice locale, organizațiile semi-autonome, care nu sunt controlate în totalitate de către Guvern, dar sunt responsabile în fața lui, cum ar fi întreprinderile de stat sau unități special de implementare a proiectelor, ș.a. O astfel de descentralizare prin delegare de autoritate, responsabilitate și resurse, în Republica Moldova poate fi întâlnită, de exemplu:

- ▶ pentru autoritățile publice locale, în sectorul de educație, de ordine publică (protecție civilă), cultură, mediu ș.a;
- ▶ pentru organizațiile semi-autonome, cum ar fi întreprinderile de stat (întreprinderile Agenției „Moldsilva” alte întreprinderi de stat prestatoare de servicii;
- ▶ pentru unitățile de implementare a proiectelor, cum ar fi Oficiul național pentru implementarea proiectelor în domeniul mediului;
- ▶ pentru actori de drept public și privat, organizații necomerciale, care în sectorul asistenței sociale, prestează servicii de asistență socială. Un alt exemplu ține de domeniul efectuării reviziei tehnice, asigurărilor obligatorii și încasării taxelor pentru folosirea infrastructurii rutiere, etc.

Devoluție. Devoluția ține, în primul rând, de contextul teritorial al organizării puterii publice și reprezintă un proces de transfer de autoritate, responsabilitate și resurse de la autoritățile administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale. Devoluția presupune o transformare mai profundă a sistemului teritorial de realizare a puterii publice prin transferul către autoritățile

48 HG nr. 266/2016 cu privire la lista serviciilor publice desconcentrate administrate în mod direct/ din subordinea ministerelor și altor autorități administrative centrale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140486&lang=ro#.

49 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, art. 7 (3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro#.

publice locale nu doar a atribuțiilor cu caracter executiv, dar și a unor competențe cu caracter legislativ, acordarea unei autonomii largi colectivităților teritoriale locale și consacrarea unor garanții privind menținerea competențelor transferate.

Devoluția puterii publice la nivel teritorial reprezintă un proces complex și complicat, care necesită multă analiză și determinare, atunci când realizăm acest transfer de putere. Această ipoteză este pe deplin confirmată de felul cum se desfășoară procesul de descentralizare în Republica Moldova. Situația actuală a administrației publice locale din Republica Moldova prezintă o serie de provocări ce țin de competențe și responsabilități. Deși autoritățile publice locale au atribuții definite prin acte normative, există o lipsă de claritate în ceea ce privește repartizarea competențelor și modul în care acestea sunt aplicate. APL se confruntă cu dificultăți în gestionarea noilor responsabilități asumate și în asigurarea resurselor financiare, manageriale și instituționale necesare pentru a răspunde noilor cerințe.

Mai mult, legislația în vigoare cuprinde un număr mare de sarcini pentru APL, fără a face distincție între puterile deliberative și executive și fără a ține cont de capacitățile și resursele acestora. Acest lucru creează incertitudine și duce la întâzieri în luarea deciziilor sau la subestimarea impactului acestora. Reformarea sistemului de competențe și funcții atribuite APL este esențială pentru soluționarea acestor probleme.

În lexiconul oamenilor politici, dar și al celor de știință din Republica Moldova, în legislație și în uz instituțional, termenul „devoluție” se folosește foarte rar, poate doar de unii experți în domeniul administrației publice locale. Acest fenomen ar putea fi explicat, din punctul de vedere al dezavantajelor și riscurilor devoluției în calitatea sa de formă cea mai avansată a descentralizării, în condițiile problematice care tîne de integritatea teritorială a Republicii Moldova.

Devoluția, în accepțiunea cercetătorilor autohtoni, „presupune procesul de transmitere a puterii de la guvernul central către nivelul regional de autoritate sau unul ierarhic inferior”, marcând „limita maximă de descentralizare care poate fi atinsă de un stat unitar, fără a se transforma în federație”⁵⁰.

Descentralizarea este un proces complex, ale cărei dimensiuni și condiții prealabile nu sunt doar politice, juridice și administrative, dar, de asemenea, economice, sociale și culturale. Mai mult decât atât, nu există nici un model unic de guvernare descentralizată, care poate fi prescris tuturor țărilor și care ar fi aplicabil în toate circumstanțele. Abordările pragmatice ale procesului de descentralizare sunt, într-o oarecare măsură, specifice fiecărei țări și depind, în mare măsură, de moment și de context⁵¹.

50 Juc V., Patlis L., „Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație”. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2012, p., 100.

51 Illner M., “Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989” Aims, Problems and Solutions. in: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p., 23.

În acest context, în funcție de tipul și natura puterii publice transferate, descentralizarea poate fi:

Descentralizare politică. Descentralizarea politică este un proces prin care puterea și autoritatea în cadrul unui sistem politic sunt transferate de la nivelul central către niveluri mai locale sau către autorități regionale. Descentralizarea politică are mai multe aspecte și poate viza diferite domenii ale guvernării publice. Caracteristicile principale ale descentralizării politice includ: transferul de putere, autonomia locală, participarea cetățenească.

Descentralizarea politică se referă la situațiile în care puterea și autoritatea politică au fost descentralizate la nivelele subnaționale. Cele mai evidente manifestări ale acestui tip de descentralizare fiind formele locale de guvernare alese și împuternicite cu atribuții. Din această perspectivă, devoluția este considerată de multe ori, o formă de descentralizare politică. Rezultatul direct al descentralizării politice este reprezentat de organizarea administrativ-teritorială. Divizarea teritoriului statului în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit⁵².

Descentralizarea administrativă. În primul rând, descentralizarea administrativă, trebuie înțeleasă în calitatea ei de proces de redistribuire a autorității, responsabilității și a resurselor financiare pentru furnizarea serviciilor publice între diferite niveluri de guvernare, părți componente ale sistemului administrativ.

Într-o abordare mai largă, descentralizarea administrativă reprezintă un proces de transfer și delegare a puterii publice de la nivelul central către extensiunile teritoriale ale APC sau alte entități, împuternicite în vederea exercitării anumitor funcții publice, în mare parte, prestarea serviciilor publice. În acest sens, desconcentrarea și delegarea reprezintă elemente importante ale descentralizării administrative.

Descentralizarea financiară. Descentralizarea financiară se referă la setul de politici și acțiuni menite să sporească veniturile sau autonomia fiscală a autorităților locale.

Descentralizarea financiară poate avea mai multe forme, inclusiv:

- a) Autofinanțare sau recuperare a costurilor prin taxe de utilizare;
- b) Co-finanțare sau co-producție, în care utilizatorii participă la furnizarea serviciilor sau infrastructură prin contribuții bănești sau prin forța de muncă;
- c) Extinderea veniturilor locale prin taxe de proprietate sau vânzări, sau taxe indirecte;
- d) Transferuri interguvernamentale a veniturilor generale din impozitele colectate de administrația centrală către administrațiile locale pentru utilizări generale sau specifice;

52 Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 2, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro#.

e) Autorizarea împrumuturilor municipale și mobilizarea resurselor administrației naționale sau locale prin garanții de împrumut⁵³.

Scopul descentralizării financiare constă în asigurarea autonomiei financiare a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor. În realizarea acestui deziderat se impun câteva măsuri importante:

- ▶ Consolidarea bazei de venituri proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor;
- ▶ Măsuri de încurajare și stimulare a efortului fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor;
- ▶ Predictibilitatea și stabilitatea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile;
- ▶ Măsuri de consolidare a autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

Descentralizarea patrimonială este un fenomen caracteristic, primordial, societăților unde a existat și există doar o singură formă de proprietate: cea de stat. Este și cazul Republicii Moldova unde adoptarea noului cadru legislativ privind regimul proprietății, stipularea imperativă în Constituția Republicii Moldova a dreptului de proprietate privată au servit drept bază pentru reformarea relațiilor patrimoniale, redistribuirea patrimoniului, transmiterea lui în proprietate privată, inclusiv către UAT locale. Astfel, în perioada de după obținerea independenței, în Republica Moldova au fost realizate reforme radicale prin care patrimoniul aflat exclusiv în proprietatea statului a reușit să fie în mare parte privatizat, redistribuit în proprietatea privată a cetățenilor, dar și a UAT. Aceste reforme continuă și în prezent, nefiind încă finalizate⁵⁴.

Tocmai din acest considerent caracteristicile de bază ale descentralizării patrimoniale, cu referire, în mare parte la Republica Moldova, includ:

- ▶ Crearea unui mecanism clar și predictibil pentru transferul propriu-zis de proprietate către autoritățile APL de nivelul întâi și nivelul al doilea;
- ▶ Finalizarea delimitării patrimoniului de stat de cel din proprietate privată și din proprietatea UAT;
- ▶ Reglementarea utilizării și administrării proprietăților deja transferate, atât de drept public, cât și de drept privat;
- ▶ Perfecționarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului.

53 Rondinelli D., "What is Decentralization?", in: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999, pp., 2-3, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf>.

54 Legea nr. 68/2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro

Descentralizarea asimetrică. Experiența statelor contemporane indică faptul că nu există un model singular de descentralizare chiar și în țările cu aceeași structură politică, adică sistem unitar sau federal. În cazul statelor unitare, deși au sistem politic similar, există o mare diversitate în ceea ce privește aspectele culturale și istorice între regiunile aceluiași stat. La o analiză mai extinsă e lesne de remarcat că progresul economic, dinamica politicilor locale, precum și condițiile și resursele naturale sunt, de asemenea, diverse. Acesta este motivul pentru care, abordările politice, administrative și financiare ar trebui să fie adaptate pentru fiecare regiune, în funcție de condițiile obiective existente și scopurile propuse.

În aceste condiții, descentralizarea asimetrică, care înseamnă un design de descentralizare adaptat pentru diferite regiuni, ar fi o soluție rezonabilă. Probabilitatea de aplicare a descentralizării asimetrice este mai mare în statele unitare, deoarece în statele federale există tendința de a pune în aplicare o autonomie mai largă și eventual – deplină, pentru Guvernele lor subnaționale. Există unele tipuri posibile de descentralizare aplicate în statele unitare, de exemplu autonomie extinsă, autonomie limitată, și autonomie specială. Atunci când două sau mai multe tipuri de descentralizare sunt pe cale să fie puse în aplicare în același timp, pentru diferite regiuni, în cadrul unui aceluiași stat, atunci avem prezentă o descentralizare asimetrică.

Descentralizarea asimetrică nu este o abatere de la ideea de bază a descentralizării, mai degrabă este un factor de consolidare a obiectivelor descentralizării prin sporirea eficacității și a eficienței activităților autorităților publice, precum și prin consolidarea democrației locale. În acest caz, puterea locală este fortificată prin menținerea particularităților privind caracteristicile, potențialul, necesitățile și contextul social și istoric local.

Mai mult ca atât, având în vedere că fiecare regiune a oricărei țări are caracteristici politice, sociale și culturale diferite, descentralizarea asimetrică ar fi o politică deliberată de a evita problemele Guvernului național legate de o anumită regiune. Acesta este motivul pentru care, statele contemporane folosesc descentralizarea, nu numai că o strategie politică de a transfera puterile guvernamentale, dar și ca un mecanism de asigurare a unui echilibru a puterilor locale. Acest nou echilibru ar putea fi realizat prin reducerea nivelului de intervenție a puterii statale și extinderea autonomiei de acțiune a puterilor locale.

Analiza principalelor tendințe în ceea ce privește schimbările în sfera locală din mai multe țări contemporane scoate în evidență faptul că noile modele de organizare teritorială a puterii publice par să favorizeze formele asimetrice⁵⁵.

Contrar statului napoleonian cu structură omogenă, în lumea contemporană apar schimbări organizaționale care fac puterile tradiționale (statul, regiunile, municipalitățile) să fie însoțite de o multitudine de noi actori, rezultând consacrări

55 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019, manual universitar, Universitatea de Stat din Cahul „B.P. Hașdeu”, pp., 139-140.

normative diferențiate. Astfel, apar norme specifice pentru zonele urbane, printre care sunt capitalele de stat. Structurile de asociere a comunelor sunt în căutarea arii geografice necesare pentru a putea dezvolta plenitudinea competențelor lor. Această asimetrie este întărită prin alocarea către regiuni, în multe state descentralizate, a posibilității de a configura sistemul local. Atribuțiile extinse cu caracter normativ ale regiunilor în ceea ce privește domeniul local, duc de asemenea, la ceea ce puterea locală poate oferi diferite contururi într-un singur stat⁵⁶.

Descentralizarea asimetrică se constituie într-o soluție câștigător-câștigător pentru a rezolva orice conflict între susținătorii statutului unitar și promotorii separatismului. Prin aplicarea descentralizării asimetrice, structura politică de bază a statelor unitare nu este schimbată în mod necesar în federalism. Având în vedere că obiectivul principal este de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice pentru oameni, opunerea statelor unitare celor federale, sau descentralizate celor deconcentrate, nu mai este relevantă. Cel mai important lucru care trebuie remarcat este faptul că ambele, atât statele unitare cât și cele federale au șanse egale de a promova descentralizarea asimetrică⁵⁷.

Descentralizarea asimetrică oferă posibilitatea de a direcționa separatismul local în albia dialogului constructiv și prin aceasta poate fi preîntâmpinată descompunerea statului sub presiunea tendințelor centrifuge. Reacționând la temerile că descentralizarea ar putea provoca separatismul în Ucraina, Gianni Buquicchio, președintele Comisiei de la Veneția menționa că „descentralizarea, mai degrabă, este o alternativă la separatism”⁵⁸.

1.4.2 Descentralizarea și distribuirea competențelor în administrația publică

Care este raportul dintre descentralizare și sistemul de distribuire a competențelor în administrația publică?

Descentralizarea și distribuirea competențelor sunt interconectate în cadrul administrației publice, contribuind la o mai mare eficiență, responsabilitate și adaptabilitate la nivel local sau regional. Un echilibru adecvat între descentralizare și distribuirea competențelor poate duce la o guvernare mai eficientă și la satisfacția nevoilor diversificate ale comunităților.

Raportul dintre descentralizare și sistemul de distribuire a competențelor în administrația publică este strâns legat de modul în care puterea și responsabilitățile sunt împărțite între diferite niveluri de guvernare sau alte entități într-un stat.

56 Nogueira López A., “Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation”. In: Revue française d’administration publique, no 1(121-122), 2007, pp., 171-172.

57 Utomo T.W., “Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States”, p., 8-9. <https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>.

58 Имеет ли смысл для Украины федерализация, <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218>.

Descentralizarea se referă la transferul de autoritate și responsabilitate de la nivelul central al Guvernului către niveluri mai joase, cum ar fi autoritățile locale sau regionale. În timp ce distribuirea competențelor se referă la modul în care aceste autorități sunt împuternicite și împărțite pentru a gestiona diferite aspecte ale afacerilor publice. Iată câteva direcții de argumentare, care vin să demonstreze această legătură:

Autonomia locală. Descentralizarea implică adesea acordarea unei mai mari autonomii autorităților locale sau regionale. Prin descentralizare, competențele pot fi distribuite către aceste entități, permițându-le să ia decizii în conformitate cu nevoile și specificul comunităților locale;

Gestionarea resurselor. O parte importantă a descentralizării este transferul de resurse către nivelurile locale sau regionale. Acest lucru poate include bugete, personal și alte resurse necesare pentru a gestiona eficient afacerile publice la nivel local. Distribuirea competențelor în gestionarea acestor resurse este esențială pentru succesul descentralizării;

Servicii publice. Prin descentralizare, autoritățile locale pot fi responsabile pentru furnizarea și gestionarea serviciilor publice la nivel local. Distribuirea competențelor în domenii precum educație, sănătate, infrastructură sau mediu permite adaptarea serviciilor la nevoile specifice ale comunităților locale;

Guvernare eficientă. Distribuirea competențelor într-un mod echitabil și eficient este esențială pentru asigurarea unei guvernări eficiente. Aceasta implică crearea unui cadru legal și instituțional, care să faciliteze colaborarea între diferitele niveluri de Guvern și să asigure că fiecare nivel are autoritatea și capacitățile necesare pentru a-și îndeplini responsabilitățile.

Ce fel de competențe avem în administrația publică?

Obiectivul clarificării responsabilităților și competențelor între administrația publică locală de diferite niveluri și autoritățile centrale s-a aflat adesea pe agenda multor Guverne. Aceasta implică o înțelegere detaliată a rolurilor, sarcinilor și domeniilor de influență ale fiecărei entități. Pentru aceasta trebuie de clarificat, care sunt elementele de bază ale sistemului de competențe:

- ▶ **Competențe proprii:** acestea se referă la acele competențe pe care o autoritate locală le poate exercita în mod independent, în conformitate cu legislația națională sau locală. Aceste competențe sunt, în general, în domenii legate de administrarea zilnică a unei comunități. Acestea pot include gestionarea și întreținerea infrastructurii locale, furnizarea de servicii de bază pentru cetățeni, cum ar fi furnizarea de apă și canalizare, reglementarea traficului local, gestionarea școlilor și a altor instituții de învățământ preuniversitar, furnizarea de servicii sociale la nivel local, planificarea urbană și dezvoltarea locală. Administrația locală este autonomă în gestionarea acestor puteri și nu este subordonată autorităților centrale în ceea ce le privește.
- ▶ **Competențe delegate:** acestea sunt sarcini pe care autoritatea centrală le transferă unei administrații locale pentru a le îndeplini în numele acesteia.

Aceste competențe se referă, de obicei, la domenii care sunt gestionate mai eficient la nivel local, dar care necesită totuși o anumită supraveghere sau reglementare la nivel național. Acestea pot implica punerea în aplicare a anumitor politici de sănătate publică, de mediu sau de protecție socială, respectarea anumitor standarde în educație sau servicii publice sau gestionarea unor instituții sau proiecte la nivel local. În cazul competențelor delegate, autoritatea locală acționează în numele administrației centrale și raportează acesteia în modul în care aceasta își exercită competențele.

- ▶ **Competențe partajate:** acestea sunt responsabilități pe care administrația locală și centrală le gestionează împreună. Aceasta înseamnă că ambele niveluri de guvernare contribuie la luarea deciziilor și la punerea în aplicare. Un exemplu tipic este domeniul educației, unde administrația locală poate fi responsabilă pentru gestionarea școlilor și a personalului, în timp ce autoritatea centrală pentru definirea standardelor educaționale.

Care sunt criteriile de definire și determinare a competențelor?

Este esențial ca legea să ofere claritate cu privire la criteriile de definire și delegare a competențelor pentru a asigura funcționarea eficientă și transparentă a administrației publice. Fără această claritate, pot apărea confuzii sau neînțelegeri cu privire la responsabilitățile și rolurile fiecărei autorități, ceea ce poate duce la ineficiență și lipsă de responsabilitate. Pot fi utilizate mai multe criterii pentru a stabili dacă o competență este proprie, delegată sau partajată:

Sursa competenței. Competențele proprii sunt prevăzute, de obicei, în legile naționale sau locale care stabilesc competențele autorităților locale. Acestea sunt autonome și nu sunt subordonate unei alte autorități. Pe de altă parte, competențele delegate provin de la nivelul central al Guvernului sau de la o autoritate superioară și sunt transferate autorităților locale prin legi, reglementări sau contracte.

Autonomie în luarea deciziilor. Dacă autoritatea locală are libertatea de a lua decizii într-o anumită zonă, fără a fi nevoie de aprobarea sau supravegherea de către o autoritate superioară, atunci aceasta este propria sa competență. Dacă deciziile trebuie aprobate sau supravegheate de o autoritate superioară, atunci aceasta este o competență delegată.

Finanțare. În general, competențele proprii sunt finanțate de la bugetul local, iar competențele delegate sunt finanțate la nivel central sau însoțite de fonduri transferate la nivel central. Competențele partajate pot fi finanțate printr-o combinație de fonduri locale și centrale.

Responsabilitatea pentru punerea în aplicare. Dacă responsabilitatea pentru punerea în aplicare a unei competențe revine exclusiv autorității locale, atunci aceasta este propria sa competență. Dacă responsabilitatea pentru punerea în aplicare este partajată cu o autoritate centrală, atunci aceasta este o competență partajată. Dacă responsabilitatea pentru punerea în aplicare este încredințată autorității locale de către o autoritate centrală, atunci aceasta este o competență delegată.

Control și supravegherea. Puterile proprii sunt supuse controlului și supravegherii de către autoritatea locală și cetățenii locali. Competențele delegate și partajate fac, de asemenea, obiectul controlului și supravegherii de către autoritatea care a delegat sau împarte competența.

Care este situația actuală în Republica Moldova în raport cu distribuirea competențelor în administrația publică?

În orice sistem de guvernare, echilibrul dintre tipurile de competențe este esențial pentru a asigura o administrație eficientă și eficace, care să răspundă nevoilor cetățenilor și să promoveze dezvoltarea locală și națională. Acest echilibru poate fi influențat de o serie de factori, inclusiv structura constituțională a unei țări, tradițiile administrative, contextul politic și socio-economic sau resursele disponibile.

Situația actuală a administrației publice locale din Republica Moldova prezintă o serie de provocări ce țin de competențe și responsabilități. Deși autoritățile publice locale au atribuții definite prin acte normative, există o lipsă de claritate în ceea ce privește repartizarea competențelor și modul în care acestea sunt aplicate. APL se confruntă cu dificultăți în gestionarea noilor responsabilități asumate și în asigurarea resurselor financiare, manageriale și instituționale necesare pentru a răspunde noilor cerințe.

Mai mult, legislația în vigoare cuprinde un număr mare de sarcini pentru APL, fără a face distincție între puterile deliberative și executive și fără a ține cont de capacitățile și resursele acestora. Acest lucru creează incertitudine și duce la întârzieri în luarea deciziilor sau la subestimarea impactului acestora.

Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă⁵⁹ nu oferă o definiție clară a competențelor partajate sau delegate și nici nu stabilește criterii concrete, precum cele menționate mai sus, care ar permite identificarea specifică a tipului de competență. Legea sus citată reglementează, la art. 4, doar domeniile proprii de activitate (competențele) ale autorităților publice locale.

Totodată, legea detaliază, în art. 6, procedura de delegare a competențelor de la nivel central la nivel local. Potrivit acestui articol, atribuțiile centrale pot fi delegate autorităților publice locale, atât de nivelul I, cât și de nivelul II, pe baza criteriilor de eficiență și raționalitate economică.

Această delegare poate fi făcută de Parlament, la propunerea Guvernului, și poate fi generală, adică aplicabilă tuturor autorităților publice locale, sau specifică, acoperind doar anumite autorități locale. Importanța acestui proces de delegare este subliniată de faptul că este însoțit în mod necesar de alocarea unor resurse financiare adecvate și suficiente pentru realizarea acestor competențe.

⁵⁹ Legea nr.4 35/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro.

În plus, legea specifică faptul că delegarea de competențe poate fi temporară sau permanentă, dar subliniază că aceasta devine efectivă numai atunci când sunt transferate resursele financiare și materiale necesare.

În aceeași ordine de idei, trebuie de menționat, că în Republica Moldova s-a încercat anterior elaborarea unui nomenclator al competențelor administrației publice locale, dar acesta nu a fost finalizat sau implementat integral. Un nomenclator de competențe ar fi putut oferi o listă detaliată și cuprinzătoare a atribuțiilor și responsabilităților pe care autoritățile publice locale le dețin în mod legal. Aceste informații ar fi putut defini și determina competențele proprii ale APL, dar și competențele partajate cu alte autorități centrale sau regionale. De asemenea, ar fi putut defini criteriile și procedurile pentru delegarea sau transferul de competențe între diferite niveluri de guvernare.

1.4.3 Procesul de descentralizare în Republica Moldova

Carta Europeană a Autonomiei Locale⁶⁰ garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut și în Constituția Republicii Moldova, în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă și în Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stabilesc că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, de gestiune financiară, că ele au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat⁶¹.

Cartea Europeană a Autonomiei Locale este documentul de referință pentru Republica Moldova în ceea ce privește principiile și prioritățile în asigurarea autonomiei locale. Carta a fost ratificată prin Hotărârea Parlamentului privind ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997, care a intrat în vigoare la 1 februarie 1998.

Cadrul normativ național⁶²

Constituția Republicii Moldova. Principiul autonomiei locale este în mod explicit recunoscut în Constituția Republicii Moldova⁶³. Astfel, conform art. 109, „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele

60 Carta Europeană a Autonomiei Locale, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>.

61 Legea nr. 68/2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2018, p. I, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro.

62 Evaluarea finală (ex-post), Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018, 2021, pp., 16-18.

63 Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro.

locale de interes deosebit”. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Totodată, alte prevederi privind organizarea și funcționarea administrației publice locale, inclusiv competențele de bază ale acestora, în Constituție nu se regăsesc.

Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă⁶⁴. La recomandarea Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European, cu scopul de a moderniza sistemul administrației publice locale din Republica Moldova, în 2006 a fost adoptată Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care, în scopul realizării unei descentralizări adecvate, a stabilit domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale. Astfel, prin art. 4 au fost stabilite domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale, atât de nivelul întâi, cât și de nivelul al doilea.

Stabilirea domeniilor proprii de activitate a autorităților de diferit nivel ar fi trebuit să ducă la un real transfer de competență sau la o reală descentralizare a serviciilor publice, aceasta fiind una din prioritățile de bază ale Strategiei naționale de descentralizare.

Pentru a fi lichidate relațiile de subordonare între nivelul central și cel local, Legea a introdus obligația cooperării între autorităților publice de diferite niveluri, care prevede că activitățile desfășurate prin cooperare trebuie să fie fixate în acordurile semnate între părți, în condițiile legii, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele.

În scopul prevenirii abuzurilor administrației publice centrale privind stabilirea de sarcini pentru autoritățile administrației publice locale, art. 6 din Lege stabilește modalitățile delegării de competență, menționând că, competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică. Delegarea de competențe poate fi efectuată doar de Parlament și este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Astfel, delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente.

Trebuie menționat, că delegarea de competențe către administrația publică locală poate fi realizată și pe „orizontală”. Art. 6, alin. 1¹, al Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, prevede, că competențele care țin de autoritățile administrației publice locale pot fi delegate altei autorități publice locale, cu acordul acesteia, dacă legea nu prevede altfel. Trebuie să ne așteptăm, că aplicarea acestei prevederi ar putea avea loc în cazul și în rezultatul amalgamării voluntare a autorităților de nivelul I.

64 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro.

Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală⁶⁵. Prevederile legii în cauză reglementează organizarea și funcționarea autorităților publice locale (consiliile locale, autoritățile raionale, administrația publică a municipiilor Chișinău și Bălți). Legea încearcă să racordeze domeniile de activitate ale autorităților publice de nivelul întâi și nivelul al doilea cu competențele acestor autorități stabilite prin Legea privind descentralizarea administrativă.

Pentru a asigura autonomia consiliilor locale față de autoritățile raionale și cele centrale, art. 14 prevede, la capitolul privind competențele de bază ale consiliilor locale, competența prin care consiliile de sine stătător aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora. Legea prevede că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără să asigure colectivitățile locale cu mijloacele financiare necesare.

Autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite, taxe, precum și alte venituri în conformitate cu Legea finanțelor publice locale. Baza fiscală a autorităților publice locale va fi proporțională competențelor lor proprii prevăzute de Constituție, și de actele legislative.

Conform legii, procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale. Este interzisă orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective.

Activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative, care vizează, în principal, legalitatea activității autorităților administrației publice locale.

Controlul administrativ include controlul legalității și controlul oportunității activității autorităților administrației publice locale. Exercițarea controlului administrativ de oportunitate de către autorități de nivel superior se admite doar în cazul realizării competențelor delegate de către stat autorităților administrației publice locale.

65 Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro.

Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale⁶⁶. Legea conține prevederi privind structura bugetelor locale, elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor locale, precum și competențele și responsabilitățile în domeniul finanțelor publice locale. Cea mai importantă modificare și completare a legii în cauză, în spiritul reformei de descentralizare, a fost operată prin Legea nr. 267/2013, cu scopul de a consolida baza de venituri locale proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor. Astfel, sistemul formare a bugetelor locale introdus în 2013 se caracterizează prin următoarele particularități:

- ▶ Sistemul de transferuri cu destinație generală (de echilibrare bugetară) către bugetele locale este bazat pe venituri, și nu pe costuri medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, estimate la nivel central;
- ▶ Transferurile cu destinație generală sunt alocate direct, pe bază de formulă, distinctă pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea;
- ▶ Calculul transferurilor cu destinație generală se face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor oficiale privind populația și suprafața;
- ▶ Normativele de defalcare de la impozitele și taxele de stat sunt stabilite prin lege pe tipuri de bugete ale unităților administrativ-teritoriale;
- ▶ Sistemul de învățământ preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), precum și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege, sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială;
- ▶ Restul competențelor se finanțează în limita și din contul veniturilor proprii, defalcărilor de la impozitul impozitele și taxele de stat, stabilite conform legii, și transferurilor cu destinație generală, calculate pe bază de formulă;
- ▶ Stabilirea priorităților și utilizarea resurselor financiare disponibile aparține exclusiv autorităților publice locale.

Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030⁶⁷. Acest document strategic marchează un pas important spre îmbunătățirea funcționării administrației publice din Republica Moldova. Strategia stabilește un cadru care descrie într-un mod detaliat provocările existente și propune un set de principii care ar echilibra exercițiul de revizuire a funcțiilor atribuite diferitor niveluri ale administrației publice locale. Guvernul s-a angajat să dezvolte o administrație publică eficientă, transparentă și responsabilă – atât centrală, cât și locală. Este de așteptat ca o administrație publică reformată va oferi servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri, contribuind astfel la dezvoltarea durabilă a țării.

66 Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114101&lang=ro.

67 Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030, <https://gov.md/ro/content/strategia-de-reforma-administratiei-publice-din-republica-moldova-pentru-anii-2023-2030>.

Cadrul instituțional al descentralizării

Comisia administrație publică și dezvoltare regională din Parlamentul Republicii Moldova⁶⁸. Conform Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova⁶⁹, obiectivele de activitate ale Comisiei administrație publică și dezvoltare regională țin de:

- ▶ Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice centrale;
- ▶ Serviciul public;
- ▶ Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;
- ▶ Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale;
- ▶ Autonomia și democrația locală;
- ▶ Patrimoniul și finanțele publice ale unităților administrativ-teritoriale;
- ▶ Dezvoltarea regională, amenajarea teritoriului, serviciile publice de gospodărie comunală, dezvoltarea locală.

Comisia paritară pentru descentralizare. Potrivit prevederilor art. 9 (alin.2) al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006 a fost constituită Comisia paritară pentru descentralizare, prezidată de către Primul-ministru, care întrunește reprezentanți ai diferitelor ministere și ai altor autorități administrative centrale, ai autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și ai organizațiilor neguvernamentale care activează în domeniu.

Comisia paritară are misiunea de a monitoriza și de a promova procesul de descentralizare în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru asigurarea pe termen lung a unui cadru instituțional de dialog între APC și APL, societatea civilă, mediul academic și cel științific, partenerii de dezvoltare, precum și pentru fundamentarea de o manieră participativă și consensuală a deciziilor strategice privind continuarea procesului de descentralizare, Comisia paritară a creat grupurile de lucru pentru descentralizare.

Cancelaria de Stat. Conform Legii nr. 435/2006, privind descentralizarea administrativă, art. 14, Cancelaria de Stat este responsabilă de elaborarea și implementarea politicii de descentralizare administrativă, având următoarele competențe⁷⁰:

- a) Elaborează strategii și politici generale de descentralizare administrativă, financiară și patrimonială;
- b) Asigură, în comun cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale și cu structurile asociative ale autorităților publice locale, coordonarea tehnică și monitorizarea procesului de descentralizare administrativă;
- c) Colaborează cu Ministerul Finanțelor în elaborarea politicii de descentralizare financiară;

68 <https://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/5/language/ro-RO/Default.aspx>.

69 <https://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/294/language/ro-RO/Default.aspx>.

70 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro.

- d) Colaborează cu alte ministere și autorități administrative centrale la elaborarea și implementarea strategiilor de descentralizare administrativă;
- e) Colectează, în comun cu Ministerul Finanțelor, cu alte ministere și autorități administrative centrale, cu autoritățile administrației publice locale, date statistice necesare fundamentării și estimării impactului politicilor de descentralizare administrativă;
- f) Elaborează, analizează și actualizează, de comun acord cu alte ministere și cu alte autorități administrative centrale, precum și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, standardele minime de cost și de calitate ale serviciilor publice și de utilitate publică;
- g) Monitorizează aplicarea de către autoritățile administrației publice locale a standardelor minime de calitate la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică;
- h) Asigură lucrările de secretariat ale comisiei paritare pentru descentralizare;
- i) Avizează, potrivit legii, inițiativele și proiectele de acte normative privind descentralizarea administrativă și financiară, precum și delegarea de competențe de la autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale către autoritățile publice locale.

1.4.4 De la descentralizare la guvernanța pe mai multe niveluri

Raportul de dezvoltare a lumii din 2004, „Fă ca serviciile să funcționeze pentru oamenii săraci”⁷¹ (World Development Report 2004), a fost un important punct de inflexiune în dezbaterile politice globale privind descentralizarea. Până în acest punct, descentralizarea, sau în mod specific, desconcentrarea, a fost urmărită în general ca a reforma motivată de guvernarea centrală, iar capacitatea autorităților publice locale a fost considerată principala constrângere pentru o descentralizare de succes. WDR 2004 a articulat noțiunea și sensul descentralizării mai nuanțat, menționând că descentralizarea este o reformă a guvernantei pe mai multe niveluri care are potențialul de a îmbunătăți performanța sectorului public prin scurtarea „traseului lung al responsabilității” între oameni, factorii de decizie ai guvernului central și furnizorii de servicii, dar a recunoscut, în mod explicit, că descentralizarea nu este o soluție unică pentru toate problemele⁷².

71 World Development report 2004, Making services work for poor people, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b34c6637-9b66-570d-9df2-63c004f2860b/content>.

72 Boex J., Williamson T., Yilmaz S., “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer”, 2022, p., 15, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf.

Ce este guvernarea pe mai multe niveluri și ce sunt „nivelurile de guvernare”?

Guvernarea pe mai multe niveluri (Multilevel governance, MLG) este un termen folosit pentru a descrie modul în care puterea publică este distribuită pe verticală între mai multe niveluri de guvernare și pe orizontală, între mai multe autorități și instituții publice, dar și alte entități din afara sectorului public, toate „dotate” cu responsabilități și competențe distincte în vederea satisfacerii unui interes public.

Guvernarea pe mai multe niveluri trebuie distinsă de nivelurile de guvernare. Guvernarea pe mai multe niveluri și nivelurile de guvernare sunt concepte interconectate, dar ele se referă la aspecte distincte ale organizării și exercitării puterii într-un sistem politic complex și integrat. Guvernarea pe mai multe niveluri se referă la un model de guvernare în care autoritatea și responsabilitatea sunt distribuite între diferite niveluri de guvernare (central, regional, local) și, uneori, și la nivel internațional sau supranațional.

MLG se referă la procesul prin care autoritățile de la diferite niveluri de guvernare (local, regional, național, internațional) cooperează, iau decizii și împart responsabilitățile pentru a aborda problemele și a gestiona afacerile publice. Guvernarea pe mai multe niveluri se bazează pe principiile subsidiarității și solidarității, promovând o abordare descentralizată și implicarea tuturor nivelurilor de guvernare în procesul decizional.

Nivelurile de guvernare se referă la diferitele straturi sau grade de autoritate, modele de organizare administrativ-teritorială în cadrul unui sistem de administrație publică. Aceste niveluri pot include administrația publică centrală, administrațiile publice regionale sau locale, iar în unele cazuri, organisme internaționale sau supranaționale. Nivelurile de guvernare pot varia în funcție de structura politică a unei țări sau regiuni. De exemplu, într-un stat federal, nivelurile de guvernare includ Guvernul federal, Guvernele statale și Guvernele locale.

Generalizând, principalele niveluri de guvernare sunt:

- ▶ Nivelul local. Administrația publică la nivel local se ocupă de problemele specifice comunităților locale, cum ar fi administrarea orașelor, satelor sau altor entități în dependență de organizarea administrative-teritorială a statului;
- ▶ Nivelul regional. Administrația publică la nivel regional vizează problemele care transcend hotarele locale, cum ar fi planificarea regională, transportul sau dezvoltarea economică;
- ▶ Nivelul național. Administrația publică națională este responsabilă pentru aspectele care vizează întreaga țară, cum ar fi politica externă, apărarea națională și aspecte economice majore, dar și conducerea generală a administrației publice, după cum este și cazul Republicii Moldova;

- ▶ Nivelul internațional. Într-o lume tot mai interconectată, există și niveluri de guvernare la nivel internațional, cum ar fi organizațiile internaționale și tratatele internaționale, care abordează probleme globale sau problemele în cadrul acestor structuri transnaționale.

Care este raportul dintre guvernarea pe mai multe niveluri și „nivelurile de guvernare”?

Interacțiune și colaborare. Guvernarea pe mai multe niveluri implică o interacțiune și cooperare strânsă între diferitele niveluri de guvernare pentru a atinge obiectivele comune;

Delimitarea responsabilităților. Este important să existe o delimitare clară a atribuțiilor, competențelor și responsabilităților între diferite niveluri de guvernare pentru a evita suprapunerea sau lacunele în gestionarea afacerilor publice;

Adaptabilitate. MLG recunoaște că anumite probleme pot fi mai bine gestionate la nivel local sau regional decât la nivel național sau internațional, și viceversa, oferind flexibilitate și adaptabilitate în abordarea diverselor provocări.

Care este raportul dintre descentralizare și guvernarea pe mai multe niveluri?

Descentralizarea și guvernarea pe mai multe niveluri sunt concepte interconectate, iar legătura dintre ele se referă la distribuția puterii și responsabilităților între diferite niveluri de administrație publică. Iată cum se leagă aceste două concepte:

- ▶ Descentralizarea se referă la transferul de putere și autoritate de la nivelul central al guvernului către niveluri mai locale sau regionale. Acest proces implică acordarea de autonomie și responsabilități entităților locale sau regionale pentru a lua decizii în domenii specifice, cum ar fi educația, sănătatea, infrastructura etc.
- ▶ Guvernarea pe mai multe niveluri se referă la un sistem în care există mai multe niveluri de guvernare cu responsabilități și competențe distincte. Acest model recunoaște existența unor niveluri diferite ale administrației publice, cum ar fi administrația publică centrală, administrațiile regionale sau locale, fiecare cu roluri și atribuții specifice.

În concluzie, descentralizarea și guvernarea pe mai multe niveluri lucrează împreună pentru a crea un sistem de guvernare mai flexibil, adaptat la nevoile și particularitățile diverse ale diferitelor comunități.

Referințe bibliografice

Acte normative

1. Acord de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, <https://new.parlament.md/content/Acord%20de%20asociere%20Moldova%20-%20UE.pdf>
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>
3. Cod administrativ al Republicii Moldova nr. CA116/2018 din 19.07.2018, Monitorul Oficial al RM nr. 309-320, art. 466 din 17.08.2018
4. Codul administrativ al României, OUG 57/2019, <https://lege5.ro/Gratuit/gm2dcnrygm3q/principiile-procesului-de-descentralizare-codul-administrativ?dp=gi4tcojwhaztany>
5. Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#
6. Hotărârea Guvernului nr. 1351/2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96817&lang=ro
7. Hotărârea Guvernului nr. 911/2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119202&lang=ro
8. Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114101&lang=ro
9. Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#
10. Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/6475/language/ro-RO/Default.aspx>
11. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro
12. Legea nr. 68/2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro
13. Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art. 31 (3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro#
14. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ro

15. Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro#

Resurse bibliografice

1. López Nogueira A., “Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation”
2. Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems”, Melbourne Forum on Constitution-Building, Constitutional Insights nr. 3, October 2018, p., 1,
3. Miklos B., „Regionalism asimetric și administrație publică”, p., 7, https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83
4. Miklos B., „Regionalism asimetric și administrație publică”, p., 8, https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83
5. Boț V., „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și impactul ei asupra dezvoltării administrației publice”, p., 1, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/366-374.pdf
6. Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019, manual universitar, Universitatea de Stat din Cahul „B.P. Hașdeu”
7. Dantonel-Cor N., “Droit des collectivites territoriales”. Breal, 2003, p., 13
8. “Decentralization: a sampling of definitions”. UNDP, 1999, p., 3. <http://web.undp.org/>
9. Dincă Dr., „Serviciile publice”, 2018, https://www.publicresearch.ro/library/files/dinca_serviciile_publice_2018.pdf
10. “Study on the division of powers between European Union, the member states and regional and local authorities”, European University Institute, Florence, <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf>
11. Evaluarea finală (ex-post), Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018, 2021, p., 16-18
12. Falleti T.G. “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”. In: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, pp., 328-329, https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/2903695/MF-Constitutional-INSIGHT-03-Asymmetric-Territorial-Arrangements.pdf
13. Ghinea A., „Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională”. Exemplul României, <https://ipp.md/old/libview.php?l=ro&id=507&idc=167>

14. Iliescu A.P., „Introducere în politologie”. București: BIC ALL. ISBN973-571-393-4, (2003), p., 63
15. Illner M., “Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions”. In: *Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. New York: United Nations, 2000, p., 23
16. Boex J., Williamson T., Yilmaz S., “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer”, 2022, p., 5, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf
17. Juc V., Patlis L., „Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație”. În: *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice*, nr.3, 2012, p., 100
18. Macovețchi C., „Abordări teoretice cu privire la regionalism și regionalizare”, p., 5, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Abordari%20teoretice%20cu%20privire%20la%20regionalism%20si%20regionalizare.pdf
19. Palihovici S., „Considerații generale privind constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova”. Materialele Conferinței științifico - practice cu participare internațională „Teoria și practica administrației publice”, AAP, 21 mai 2021
20. Platon M., „Administrația publică”, curs universitar, Chișinău, 2007, p., 92
21. Popa F., „Aspecte privind formele de regionalizare în Uniunea Europeană”, p., 4, https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/MI_30_21.pdf
22. Popușoi R., „Riscul federalizării Republicii Moldova”, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/505-508_2.pdf
23. Rondinelli D. “What is Decentralization?” In: *Decentralization Briefing Notes*, WBI Working Papers, 1999, p., 2 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf>
24. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G., “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581, 1984, p., 13
25. Seele A. D., “The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico”. Dissertation. University of Maryland, 2006, p., 12
26. Sîmboteanu A., „Administrația publică central”, Chișinău, 1998
27. Sîmboteanu A., „Teoria Administrației Publice”. Chișinău: CEP al USM, 2008, pp., 221-123
28. Utomo T.W., “Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States”, p., 8-9. <https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>

29. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, 1999, http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF
30. World Development report 2004, Making services work for poor people, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b34c6637-9b66-570d-9df2-63c004f2860b/content>
31. Имеет ли смысл для Украины федерализация, <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218>

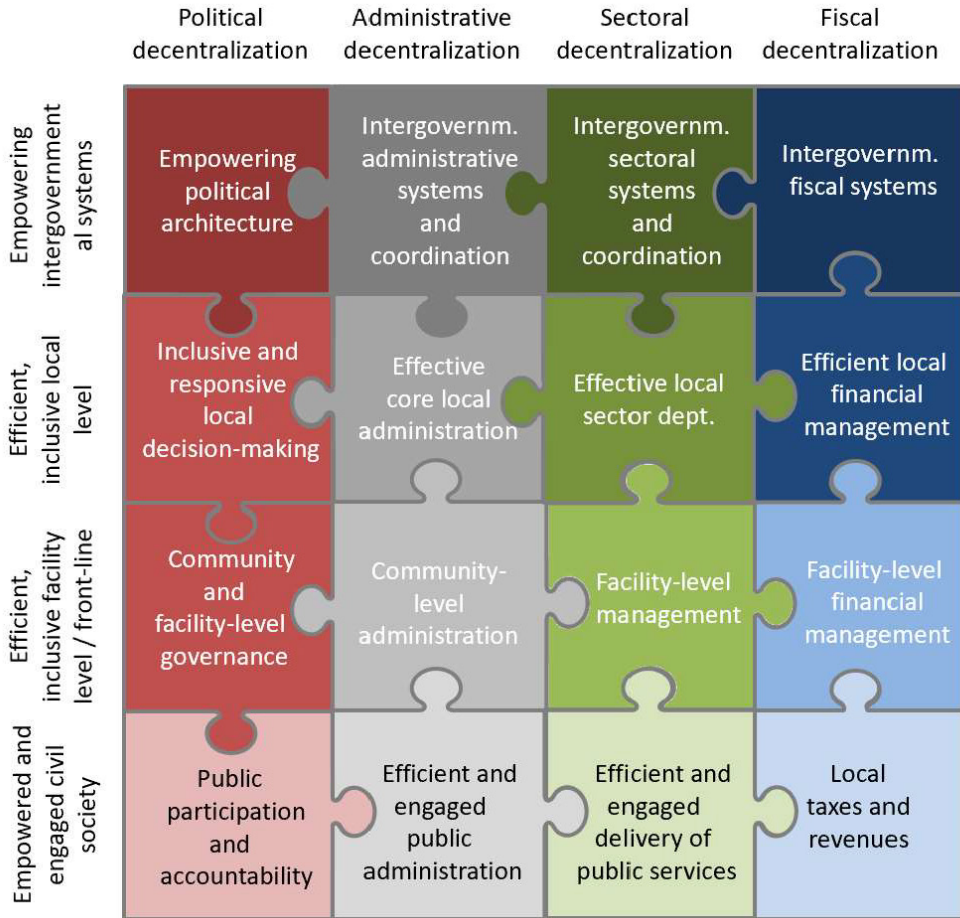
Resurse digitale

1. <https://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiiipermanente/tabid/84/CommissionId/5/language/ro-RO/Default.aspx>
2. <https://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/294/language/ro-RO/Default.aspx>

Anexe

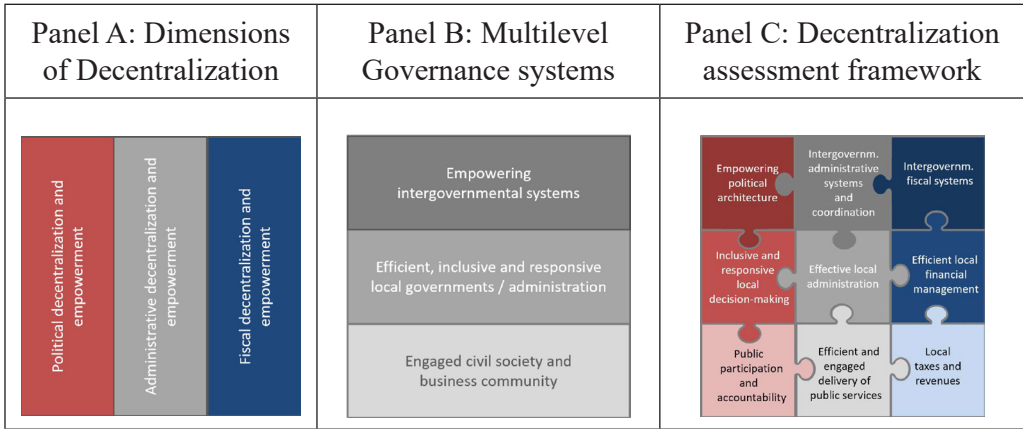
Anexa nr. 1

An Expanded Framework for Assessing Decentralization, Intergovernmental Relations and the Local Public Sector



Source: Boex Jamie, Williamson Tim, Yilmaz Serdar, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer”.

A Traditional Framework for Assessing Decentralization, Intergovernmental Relations and the Local Public Sector



Source: Boex Jamie, Williamson Tim, Yilmaz Serdar, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer”.

Modulul II.

Aspecte și abordări conceptuale și comparative ale guvernantei pe mai multe niveluri, a autonomiei teritoriale în cadrul relațiilor dintre nivelurile de guvernare

2.1 Guvernanța pe mai multe niveluri și relațiile dintre nivelurile de guvernare

Subiecte de conținut:

2.1.1 Esența și conținutul guvernantei pe mai multe niveluri

2.2.2 Raționamentele și tipurile guvernantei pe mai multe niveluri

2.1.3 Relațiile dintre nivelurile de guvernare

Obiective de învățare:

- Să poată defini și explica termenii – guvernanță, guvernanță pe mai multe niveluri, niveluri de guvernare;
- Să determine și să definească tipurile guvernantei pe mai multe niveluri;
- Să explice natura relațiilor dintre nivelurile de guvernare și să cunoască tipurile de relații dintre nivelurile de guvernare;
- Să poată explica relația și raportul dintre MLG și IGR.

2.1.1 Esența și conținutul guvernantei pe mai multe niveluri

Natura și conținutul guvernantei. Guvernanța, la general, își definește natura și practicile în afara puterii statului, care este redus la rolul de partener al celorlalți actori. Rolul statului ar fi acela de a identifica problemele și funcțiile în dezvoltarea cărora este interesată o colectivitate, în integrarea și reglementarea globală a realizării lor și responsabilizarea celor ce își asumă soluțiile. În fața proceselor de globalizare, guvernanța propune o a treia soluție – între procesul de integrare greu de suportat de unele state, în special de cele naționaliste și anarhice, centralismul exagerat greu de suportat de popoare, și anume cea a unui echilibru funcțional între agenți diverși, dar cu reală putere în relațiile internaționale.

Guvernanța trebuie înțeleasă și aplicată prin dubla sa semnificație:

- ▶ Pe de o parte, în calitatea sa de proces, acțiune de aplicare a autorității, de adoptare a deciziilor și de administrare a resurselor, exercitate de o unitate social-politică (stat, organizație, comunitate) a unei societăți organizate asupra unui sistem social;
- ▶ Pe de altă parte, guvernanța reprezintă modul, forma acțiunii prin care puterea și responsabilitatea sunt distribuite și exercitate.

Guvernanța relevă cum cooperează guvernele cu celelalte organizații sociale dar și cum colaborează acestea cu cetățenii pentru a lua deciziile ce privesc problemele importante ale societății. Conceptul poate fi utilizat în diferite contexte cum ar fi, global, național, instituțional sau comunitar.

Pentru a înțelege mai exact esența și conținutul guvernantei pe mai multe niveluri, dar și relațiile dintre nivelurile de guvernare este necesar să facem câteva precizări importante.

Conceptele de federalism, regionalism, regionalizare, regiune, descentralizare sunt subiecte dezbătute în diferite medii europene și naționale. Susținătorii primelor două lasă impresia că acestea ar fi soluțiile optime pentru conservarea tradițiilor comunităților minoritare sau majoritare, pentru afirmarea cetățeanului în raporturile sale cu statul de proveniență și cu Uniunea Europeană sau alte organizații europene. Toate curentele de gândire europeană acceptă federalismul, însă acestea diferă prin raportul pe care îl stabilesc între statul-națiune, instituții supranaționale și alți actori locali sau regionali.

Federalismul este un instrument instituțional tradițional care asigură un statut de cvasi stat sau de suveranitate limitată comunităților care doresc să aibă propria lor autonomie, și drepturi garantate de stat. Acest statut autonom este înscris în constituțiile respective. Federalismul se bazează pe o împărțire teritorială geografică, dar o țară se poate organiza și pe considerente de limbă și/sau religie. Principala problemă a federalismului este dată de compromisul ce trebuie realizat între suveranitatea centrală și autonomia fiecărei componente autonome.

Dacă ne referim la Uniunea Europeană, atunci avem mai multe tipuri de abordări privitoare la modul de integrare a Europei, neexistând un consens clar dacă Europa va fi o federație de state-națiuni, una de națiuni sau o structură bazată pe reprezentarea tuturor nivelurilor de competență comunitară, națională, regională și locală. Forma care corespunde acestei teorii, numite și interguvernamentalism este confederația, una dintre formele de partajare a puterii care permite statului să aibă rolul principal.

Pe de altă parte, regionalismul este văzut drept promotorul dezvoltării vieții și a organizării regionale la nivel local și drept o tendință de a afirma solidaritatea și de a promova dezvoltarea unui grup de națiuni, având interese comune la nivel internațional. Acesta s-a născut ca o reacție normală la inadaptabilitatea structurilor politice și sociale ale statelor la exigențele și afirmarea colectivităților umane.

Există o diferență clară între regionalism și regionalizare. Regionalismul este rezultatul unui proces de jos în sus, de conștientizare de către unele comunități a unor dezechilibre regionale, a subdezvoltării economice, a centralității statului în care trăiesc. Regionalizarea este procesul de sus în jos prin care statele conștientizează dezechilibrele regionale cu toate fenomenele care le însoțesc. Cele două fenomene sunt complementare și, ca urmare, se confundă de cele mai multe ori. Regionalismul este un instrument mai puțin eficace decât federalismul în privința acordării de

posibilități de afirmare minorităților etnice. Acesta permite totuși, în unele cazuri, asigurarea și conservarea coeziunii din cadrul societăților diversificate. Contrar federalismului care se bazează pe o constituție, regionalizarea se naște dintr-o decizie legislativă⁷³.

Aspecte teoretice și comparative ale guvernății pe mai multe niveluri într-o abordare contextuală (Uniunea Europeană).

În încercarea de a aborda un nou model de guvernare, care să răspundă, în mod special, provocărilor din cadrul Uniunii Europene a apărut conceptul guvernății pe mai multe niveluri. Guvernăția pe mai multe niveluri este o abordare relativ nouă în știința politică și teoria administrației publice, care a luat naștere prin cercetările referitoare la blocul comunitar și procesele de integrare europeană. Promotorii acestui model⁷⁴ abordează sistemul „multilevel governance” ca model de guvernare în UE, caracterizat drept o „Europă cu regiuni” pentru a sublinia distincția de modelul federalist „Europa regiunilor”.

Semnificația guvernății pe mai multe niveluri constă în recunoașterea existenței unui număr sporit de actori ce participă la luarea deciziilor, la exercitarea influenței pentru adoptarea acestora, competențele fiecărui nivel fiind recunoscute prin însăși participarea acestora la elaborarea și implementarea politicilor comunitare, naționale, regionale și locale. Actorii între care are loc împărțirea competențelor și responsabilităților nu mai sunt doar statele membre ale UE, ci și actorii supranaționali și subnaționali deoarece interdependențele vor spori pe măsură ce avansează integrarea, iar cooperarea între actorii situați pe diferite niveluri administrative se va dezvolta prin promovarea principiilor parteneriatului, programării și concentrării, ce stau la baza politicii de dezvoltare regională.

Spre deosebire de abordarea interguvernamentalistă ce susține predominanța nivelului național față de cel subnațional și supranațional, sistemul „multilevel governance” este caracterizat de existența a trei trăsături principale:

- ▶ Arhitectura instituțională neierarhizată;
- ▶ Caracterul neierarhic al procesului de elaborare a deciziilor;
- ▶ Dispersia dinamică a autorității.

În Uniunea Europeană, între nivelul supranațional, pe de o parte, și nivelurile național și subnațional pe de altă parte, nu există un raport de ierarhizare, ci mai degrabă un raport de interdependență instituțională și funcțională, deoarece la baza raporturilor dintre instituțiile UE și statele membre stau principiile cooperării și principiul subsidiarității⁷⁵.

73 Mureșan-Iuga P., „Guvernăția teritorială inteligentă”, https://intermaster.geo.unibuc.ro/wp-content/uploads/2014/10/13.-Muresan-Iuga-Paul_Guvernanta.pdf.

74 Hooghe L., Marks G., “Types of Multi-level governance”, https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf.

75 Mureșan-Iuga P., „Guvernăția teritorială inteligentă”, https://intermaster.geo.unibuc.ro/wp-content/uploads/2014/10/13.-Muresan-Iuga-Paul_Guvernanta.pdf.

Sistemul de guvernare pe mai multe niveluri, dacă ne referim la spațiul comunitar, își are rădăcinile din cadrul instituțional privind politicile comunitare ale Uniunii Europene și a procesului politic comunitar, care semnifică faptul că sistemul de guvernare comunitar prezintă un grad înalt de integrare atât pe „verticală” cât și pe „orizontală”.

Dimensiunea „verticală” se referă la legăturile dintre nivelurile superioare și inferioare ale guvernării, inclusiv aspectele lor instituționale și financiare. Consolidarea capacităților administrațiilor locale și stimulentele pentru eficientizarea activității nivelurilor subnaționale de guvernare sunt chestiuni cruciale pentru îmbunătățirea calității și coerenței politicilor publice la nivel național și local.

Dimensiunea „orizontală” se referă la relațiile de colaborare și cooperare între regiuni sau între alte autorități locale. Aceste relații, pe lângă faptul că presupun aplicarea mai multor instrumente de cooperare, reprezintă mijloace de îmbunătățire a eficienței furnizării serviciilor publice locale și a implementării strategiilor de dezvoltare la nivel regional și local.

Guvernanța pe mai multe niveluri în cadrul UE este înțeleasă drept respectarea competențelor, împărțirea responsabilităților și cooperarea între diferitele niveluri de guvernare: UE, statele membre și autoritățile regionale și locale, având la bază principiul subsidiarității, care plasează deciziile cât mai aproape de cetățeni și asigură că acțiunea la nivelul Uniunii este justificată în contextul posibilităților existente la nivel național, regional sau local. În practică, guvernanța pe mai multe niveluri în UE se referă la participarea și coordonarea între toate nivelurile de guvernare atât în procesul de luare a deciziilor, cât și în implementarea sau evaluarea politicilor europene.

Comitetul European al Regiunilor (CoR)⁷⁶ concepe guvernanța pe mai multe niveluri drept o acțiune coordonată a Uniunii, a statelor membre și a autorităților locale și regionale, bazată pe parteneriat și vizând elaborarea și aplicarea politicilor Uniunii Europene. Aceasta implică responsabilitatea comună a autorităților de la diferite niveluri de putere vizate și se bazează pe toate sursele de legitimitate democratică și pe reprezentativitatea diferiților actori implicați⁷⁷.

Guvernanța pe mai multe niveluri în cadrul UE este un proces dinamic și continuu. La 16 iunie 2009, Comitetul Regiunilor a adoptat Cartea albă privind

76 Comitetul European al Regiunilor este vocea regiunilor și orașelor în UE. El reprezintă autoritățile locale și regionale din întreaga Uniune Europeană și formulează opinii cu privire la noile acte legislative care au impact asupra regiunilor și orașelor (70% din toată legislația UE). CoR este o adunare politică alcătuită din 329 de membri titulari și 329 de membri supleanți din toate țările UE (grupați pe partide politice și conduși de un președinte) care au fost aleși la nivel local sau regional (de exemplu, în calitate de primari sau de președinți de regiune). Ei se reunesc la Bruxelles de șase ori pe an pentru a dezbate pe marginea avizelor pe care le elaborează cu privire la unele propuneri legislative și pentru a conveni asupra unor rezoluții privind măsurile care urmează să fie adoptate de UE. Membrii CoR sunt susținuți de o administrație condusă de secretarul general, <https://cor.europa.eu/ro/about/Pages/default.aspx>.

77 Cartea Albă a Comitetului Regiunilor privind Guvernanța pe mai multe niveluri, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=DE>.

governanța pe mai multe niveluri, care recomandă mecanisme și instrumente specifice pentru stimularea tuturor etapelor procesului decizional european⁷⁸. Acest document, împreună cu avizul ulterior „Construirea unei culturi europene a guvernantei pe mai multe niveluri”⁷⁹ au afirmat angajamentul politic al Comisiei Europene față de guvernanta pe mai multe niveluri, propunând un prim proiect politic pentru Construirea Europei în parteneriat. Ca urmare a Cărții albe din 2009 privind guvernanta pe mai multe niveluri, Comitetul a elaborat un „Tablou de bord pentru guvernanta pe mai multe niveluri” pentru a monitoriza anual dezvoltarea guvernantei pe mai multe niveluri la nivelul Uniunii Europene⁸⁰.

2.1.2 Raționamentele și tipurile guvernantei pe mai multe niveluri

Două raționamente principale stau la baza guvernantei pe mai multe niveluri⁸¹:

- ▶ Raționamentul bazat pe o logică funcționalistă, care concepe guvernarea ca pe un instrument pentru livrarea eficientă a serviciilor publice;
- ▶ Raționamentul bazat pe cererea de auto-guvernare formulat de către cei care trăiesc în comunitățile locale.

Tipurile de guvernanta pe mai multe niveluri. Dincolo de convingerea de bază conform căreia o guvernanta eficientă trebuie să fie pe mai multe niveluri, nu există un consens cu privire la modul în care ar trebui structurată guvernanta pe mai multe niveluri. Încercând a răspunde acestei dileme, cercetătorii⁸² au structurat guvernanta pe mai multe niveluri pe două tipuri:

1. MLG de tipul I concepe distribuția puterii, autorității și a responsabilităților la un număr mic de niveluri de guvernare (local, regional, național, internațional) bazate pe jurisdicții stabile, cu competențe clare și distincte. Principalele caracteristici:

- ▶ Guvernanta pe mai multe niveluri de tip I descrie un număr limitat de jurisdicții la un număr limitat de niveluri – internațional, național, regional și local;
- ▶ Aceste jurisdicții au funcții, competențe și responsabilități distincte, în unele cazuri întrunind atribuții din toate cele 3 ramuri ale puterii publice: legislativă, executivă și judecătorească;

78 Cartea Albă a Comitetului Regiunilor privind Guvernanta pe mai multe niveluri, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=DE>.

79 https://web.archive.org/web/20140605134259/http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdv%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-020%5cEN%5cCDR273-2011_FIN_AC_EN.doc&docid=2829023.

80 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfc7>.

81 Hooghe L., Marks G., Shakel A., “Multilevel governance”, Forthcoming chapter 11 in Comparative Politics, edited by Daniele Caramani. Oxford University, 2020, p., 3, https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2020/06/Hooghe_marks_schakel_2020_Multilevel-governance_Caramani_Chapter_11.pdf.

82 Hooghe L., Marks G., Shakel A., “Multilevel governance”, https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf.

- ▶ Hotarele acestor jurisdicții administrativ-teritoriale sunt distincte și relativ stabile, nu se intersectează, indiferent de nivel de guvernare;
- ▶ Competențele și, implicit, funcțiile și responsabilitățile reprezintă elementele flexibile și adaptabile ale administrării proceselor, în dependență de factori și necesități.

2. MLG de tipul II este net diferit de primul și este compus din jurisdicții specializate pe rezolvarea unor anumite probleme, furnizarea unor anumite servicii, indiferent la ce nivel de guvernare. Principalele caracteristici:

- ▶ Guvernanța pe mai multe niveluri de tip II este compusă din entități cu funcții specifice și foarte distinct specializate;
- ▶ Numărul unor astfel de jurisdicții este potențial uriaș, iar aria de exercitare a autorității, competențelor și responsabilităților variază în dependență de mulți factori – de natură internă sau externă;
- ▶ Sunt caracterizate de un mare grad de instabilitate, flexibilitate și fluiditate – toate influențate de necesitățile și cererile de administrare a anumitor probleme și procese;
- ▶ Nu au o delimitare administrativ-teritorială și pot transcende peste nivelurile de guvernare de la nivel național și internațional, în sensul depășirii jurisdicțiilor administrativ-teritoriale distincte;
- ▶ Aceste jurisdicții pot fi formate și activa la toate nivelurile de guvernare.

Exemple unde se găsesc o multitudine de jurisdicții de tip II întâlnim peste tot în lume, ca de exemplu:

- Una din manifestarea cooperării și unității europene în domeniul european este Rețeaua Europeană a Administrația Publică (European Public Administration Network – EUPAN). Creată în 1988, ea reunește statele membre ale UE și Comisia Europeană responsabilă pentru serviciul public și administrația publică. Ea activează sub formă de întâlniri la nivel de miniștri și în cadrul grupurilor de lucru a celor de experți. Grupurile de lucru se structurează după domenii. Activitatea EUPAN este ghidată de considerentul acordării suportului administrațiilor naționale în dezvoltarea calității și eficienții întru beneficiul cetățenilor și asigurarea integrării și colaborării europene⁸³.
- În Valea Rinului superior, de exemplu, cantoanele elvețiene Basel-Land și Basel-Stadt, francezii departamentul Haut Rhin și districtul german Basel-Stadt au dezvoltat o largă serie de jurisdicții transnaționale, care implică reuniuni ale liderilor guvernului regional, un consiliu regional al reprezentanților parlamentari, o conferință a primarilor orașelor, consilii de planificare regională, asociații de autorități locale, asociații agricole, camere de comerț, proiecte de cooperare între universități, proiecte de cercetare privind schimbările climatice regionale și biotehnologie,

83 Moșneaga V., Tănase R., Palihovici S., „Spațiul administrativ European: esența și formele de manifestare”, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Spatiul%20administrativ%20european.pdf.

schimb de profesori, programe și parteneriate școlare⁸⁴.

Asemenea exemple există și la noi, în mod special, având în vedere proiectele de cooperare transfrontalieră cu România și Ucraina, dezvoltarea prestării unor servicii de alimentare cu apă dintre localitățile raionale (Republica Moldova) și cele județene (România). La nivel local, tipul II de guvernare pe mai multe niveluri poate fi observat în contextul dezvoltării colaborării intercomunitare dintre autoritățile administrației publice locale și dezvoltării anumitor servicii intercomunitare.

UE poate fi descrisă drept un model de guvernare pe mai multe niveluri, în care procesele decizionale sunt distribuite la nivel supranațional (Consiliul European, Comisia Europeană, Parlamentul European), național (Guvernul central) cât și la nivel subnațional (regional și local) implicând nu numai actori guvernamentali ci și actori privați⁸⁵.

MLG a fost dezvoltat inițial pentru a descrie și explica procesul de elaborare a politicilor europene într-un moment, în care modelul de guvernare clasic și mai degrabă piramidal (care implică nivelurile supranațional, național și subnațional) a fost contestat de noile forme de interacțiune directă dintre nivelurile de guvernare peste granițele naționale. Aceste forme au fost facilitate de tendințele spre regionalizare, descentralizare și federalizare. Carta Europeană a Autonomiei Locale a Consiliului Europei și Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale⁸⁶ au jucat un rol esențial în această tendință.

Elemente ale acestui model pot fi găsite și la țările candidate la aderare, inclusiv în Republica Moldova în diverse proporții, precum și diferite forme de regionalism care au fost create pentru dezvoltarea acestuia. Un rol important în apariția acestor forme incipiente ale modelului MLG îl au condiționalitățile sugerate de statutul de țară membră a Consiliului Europei, prevederile Acordului de Asociere, mai nou, programele de preaderare, de fondurile structurale precum și de eforturile susținute ale UE în acest sens.

În Republica Moldova, apropierea față de modelul MLG a început printr-un proces de descentralizare a diverselor competențe ale autorităților publice centrale cât și prin înființarea regiunilor de dezvoltare, însă fără personalitate juridică. Deși s-au făcut anumite progrese există unele dificultăți privind dezvoltarea unei structuri decizionale asemănătoare modelului MLG. Prin întărirea rolului regiunilor de dezvoltare se va dezvolta și cel de-al treilea nivel, alături de celelalte două existente: central și local.

84 Hooghe L., Marks G., "Types of Multi-level governance", https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf.

85 Chiriac C., „Emergența modelului multi-level în România”, <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/118/114>.

86 Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale, <https://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55c9f8ab4>.

2.1.3 Relațiile dintre nivelurile de guvernare

Relațiile dintre nivelurile de guvernare, cunoscute în terminologia cercetătorilor străini, drept relații interguvernamentale, sunt definite în mod convențional ca interacțiuni importante între unități guvernamentale de toate tipurile și nivelurile – o rețea de instituții și autorități, care interacționează la nivel național, regional (raional) și local, în vederea satisfacerii unui interes public.

Relațiile dintre nivelurile de guvernare reprezintă un sistem evolutiv și adaptiv de cooperare instituțională care urmărește să abordeze problemele și sarcinile de bază, care stau în fața administrației publice.

Tipurile de relații interguvernamentale:

- Relații pe verticală – dintre autoritățile de la toate nivelurile de guvernare (central, regional, local);
- Relații pe orizontală – dintre autoritățile publice din cadrul aceluiași nivel de guvernare;
- Relații bilaterale – între două autorități, indiferent de nivelul de guvernare;
- Multilaterale – între mai multe autorități, de la același nivel de guvernare sau de la diferite niveluri;
- Relații oficiale, formale și reglementate;
- Relații neoficiale, *ad-hoc* – cu abordări neformale de rezolvare a situațiilor și problemelor cu care se confruntă tipul de autorități care colaborează.

Dar pentru a înțelege mai exact esența și dimensiunea de activitate a sistemului MLG, precum și natura relațiilor dintre nivelurile de guvernare și alte elemente ale acestui sistem de relații (IGR), este important să identificăm cine sunt actorii principali⁸⁷:

1. Guvernele și Parlametele naționale;
2. Nivelul subnațional, autoritățile regionale și locale;
3. Sectorul privat și societatea civilă;
4. Mecanismele de cooperare intercomunitară și mecanismele de cooperare regională;
5. Structurile asociative ale autorităților publice naționale, regionale și locale;
6. Rețelele, programele și mecanismele de colaborare dintre actorii sistemului MLG și IGR;
7. Rețelele și mecanismele de colaborare transnaționale și regiunile transfrontaliere.

87 “European Committee on Democracy and Governance” Report On Multilevel Governance Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting (Strasbourg, 23-24 November 2023), <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>.

În majoritatea statelor sistemul relațiilor dintre diferite niveluri de guvernare este reglementat la nivel de Constituție și alte acte normative, după cum este și cazul Republicii Moldova. Există, însă, și exemple de altă natură. În Marea Britanie, de exemplu, sistemul relațiilor dintre nivelurile de guvernare este, în totalitate, *ad-hoc*, în condiția în care Marea Britanie nu are o Constituție „scrisă”. Chiar și așa, sistemul de relații interguvernamentale din Marea Britanie, pe moment, este într-un proces de „reconsiderare”. Raționamentele, care împing și motivează acest proces țin de recente evenimente de părăsire a UE (Brexit), Covid-19, care necesitau o coordonare a proceselor în condiția proliferării la guvernare a partidelor politice, adesea cu viziuni și convingeri politice diferite și divergente, fapt ce face procesul general de administrație publică mult mai dificil și lipsit de eficiență administrativă.

În analiza descentralizării, guvernantei pe mai multe niveluri și a relațiilor dintre nivelurile de guvernare necesită luarea în considerare a eficienței cu care inter relaționează diferitele părți interesate din sectorul public la diferite niveluri guvernamentale. În plus, guvernarea descentralizată și/sau relațiile interguvernamentale eficiente reprezintă o componentă critică în furnizarea eficientă a serviciilor de primă linie și în obținerea rezultatelor dezvoltării durabile. Ca atare, este esențial să plasați diferite dimensiuni și elemente ale descentralizării și a relațiilor interguvernamentale într-un cadru mai larg de guvernanță pe mai multe niveluri⁸⁸.

Pentru a asigura un cadru eficient de colaborare în cadrul guvernantei pe mai multe niveluri sunt necesare de luat în considerație câteva aspecte importante:

1. Dimensiunile politice, administrative și fiscale ale descentralizării trebuie coordonate și echilibrate în vederea asigurării eficienței în cadrul sectorului public;
2. Nivelurile de guvernare (central, regional, local) trebuie să activeze într-o arhitectură instituțională bine determinată, capabilă să asigure coordonarea acțiunilor necesare în vederea satisfacerii interesului public general și local;
3. Autoritățile publice, indiferent de nivelul de guvernare, trebuie să dispună de suficientă capacitate administrativă în vederea administrării eficiente a atribuțiilor și competențelor;
4. Existența unui sector privat și a unei societăți civile suficient de „angajate” în procesele de administrare publică.

Care sunt efectele MLG și IRG?

1. Democrație și reprezentativitate sporită;
2. Management financiar eficient și durabil;
3. Educație și inovație.

88 Boex J., Williamson T., Yilmaz S., “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer”, 2022, p., 16, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf.

2.2 Organizarea administrativ-teritorială în cadrul sistemului de relații al guvernantei pe mai multe niveluri

Subiecte de conținut:

2.2.1 Reglementarea constituțională a aranjamentelor de guvernanță pe mai multe niveluri și organizarea administrativ-teritorială

2.2.2 Ce este „organizarea administrativ-teritorială” și care sunt raționamentele de organizare și funcționare?

Obiective de învățare:

- Să explice raportul dintre organizarea administrativ-teritorială și guvernanta pe mai multe niveluri prin prisma reglementărilor constituționale;
- Să definească „organizarea teritorială”;
- Să cunoască și să argumenteze raționamentele, care stau la baza organizării administrativ-teritoriale.

2.2.1 Reglementarea constituțională a aranjamentelor de guvernanță pe mai multe niveluri și organizarea administrativ-teritorială

Nivelul, calitatea și eficiența guvernantei pe mai multe niveluri se află în raporturi directe cu sistemul de relații dintre nivelurile de guvernare și depind în mare măsură de modelul organizării administrativ-teritoriale.

Deciziile privind organizarea teritorială și guvernanta pe mai multe niveluri pot avea implicații importante pentru calitatea serviciilor publice, democrația locală și sustenabilitatea fiscală a finanțelor publice, printre alte elemente⁸⁹.

Aranjamentele de guvernanță pe mai multe niveluri și organizarea teritorială pot fi stabilite constituțional prin prevederi referitoare la următoarele șase teme (domenii de reglementare – notă autor)⁹⁰:

- Organizarea teritorială – unul dintre elementele de bază ale majorității formelor de guvernare pe mai multe niveluri. Prevederile constituționale și ale cadrului legal emergent pot recunoaște guvernanta pe mai multe niveluri ca principiu de organizare a unui teritoriu prin detalierea numărului și organizarea nivelurilor subnaționale de guvernare, stabilirea autonomiei lor relative și stabilirea dacă un statut special este acordat unor teritorii selectate pe baza unor caracteristici particulare;
- Structura administrațiilor subnaționale – o componentă importantă a practicii guvernării pe mai multe niveluri. Instituțiile de la nivelul (nivelurile) de guvernare subnaționale și gradul în care unitățile subnaționale au competența de a-și

89 OECD (2019), “Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers”, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

90 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c524c4d9-en/index.html?itemId=/content/component/c524c4d9-en>.

determina propriul cadru instituțional, pot fi determinate prin dispoziții constituționale. Același lucru este valabil și pentru sistemul electoral și protecția drepturilor culturale subnaționale, cum ar fi limbile regionale, cultura și tradițiile;

- Distribuirea de autoritate (putere) și a responsabilităților – Constituția poate determina împărțirea competențelor și sarcinilor între guvernul central și diferitele niveluri subnaționale de guvernare. În mod similar, poate include prevederi privind subsidiaritatea, precum și supravegherea de către nivelurile superioare de guvernare a exercitării competențelor guvernelor subnaționale;
- Mecanisme de finanțare – dispozițiile constituționale pot defini autonomia financiară a administrațiilor publice subnaționale – inclusiv competențele fiscale – precum și aranjamentele de redistribuire a veniturilor prin mecanisme de echilibrare;
- Implicarea în procesul decizional la nivelul întregului sistem administrativ – aranjamentele constituționale pot defini dacă nivelurile subnaționale de guvernare au reprezentare specială în instituțiile guvernamentale centrale, de exemplu în adunările legislative, și mecanismele în cadrul cărora ele funcționează. De asemenea, constituțiile pot prevedea măsura în care nivelul(ele) subnațional(e) de guvernare sunt consultate cu privire la anumite chestiuni sau cu privire la anumite decizii;
- Mecanisme de coordonare – o Constituție poate stabili principii de solidaritate între diferitele niveluri de guvernare. În mod similar, poate acorda statut constituțional mecanismelor de coordonare pe verticală și pe orizontală.

Un alt domeniu extrem de important, care este reglementat prin prevederi constituționale, ține de mecanismul soluționării litigiilor judiciare și extrajudiciare, în contextul guvernanței pe mai multe niveluri.

Indiferent de forma de organizare teritorială a puterii publice, în democrațiile contemporane se prefigurează evident tendința ascendentă de a reglementa problemele organizării teritoriale a puterii publice în legile fundamentale. Pentru statele unitare, de regulă, sunt indicate principiile descentralizării și ale autonomiei locale, cum ar fi în Polonia, România (și Republica Moldova – nota autorului). Consacrarea principiului subsidiarității (exemplul Germaniei) și al proporționalității (exemplul Italiei) sunt mai mult caracteristice statelor federative sau regionalizate, cu toate că principiul subsidiarității este reflectat și în Constituțiile unor state unitare (ex. Portugalia, Franța)⁹¹.

În calitatea sa de principiu de bază pentru organizarea teritorială, guvernanta pe mai multe niveluri determină caracterul, forma și conținutul organizării administrativ-teritoriale.

91 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, (2019): Manual universitar. Cahul: Universitatea de stat din Cahul, „B. P. Hasdeu”, p., 87. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>.

2.2.2 Ce este „organizarea administrativ-teritorială” și care sunt raționamentele de organizare și funcționare?

Care sunt raționamentele care stau la baza organizării administrativ-teritoriale?

Delimitarea administrativ-teritorială reprezintă un sistem de organizare a teritoriului care servește drept bază pentru funcționarea instituțiilor administrației publice. Eficacitatea activității acestor instituții depinde de raționalitatea delimitării administrativ-teritoriale. Prin delimitarea administrativ-teritorială se urmărește:

1. Situarea autorităților administrației publice într-un anumit cadru teritorial, juridic și administrativ;
2. Asigurarea unor necesități de ordin economic, social și cultural;
3. Respectarea unor tradiții istorice;
4. Asigurarea principiului eligibilității autorităților administrației publice locale;
5. Administrarea eficientă a teritoriilor/comunităților de la toate nivelurile de guvernare;
6. Asigurarea accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit;
7. Realizarea principiilor autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice;
8. Recunoașterea existenței minorităților naționale și a drepturilor lor colective, în mod special, a dreptului la auto-guvernare.

Ce înțelegem prin „organizare teritorială”?

Sintagma „organizare teritorială” poate fi înțeleasă ca un set de principii și reguli de ordonare a elementelor componente ale teritoriului de așa manieră încât să fie asigurată interacțiunea între elementele sale componente. Structura teritorială a statului reprezintă, în fapt, forma de organizare teritorială a puterii publice. Astfel, organizarea teritorială a statului reprezintă, pe de o parte, forma organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de alta, un sistem de relații între stat, ca tot întreg, cu părțile sale componente. Caracterul acestor relații determină configurația formelor de organizare național-teritorială ale statului.

Diferitele componente ale organizării teritoriale a puterii publice pot servi drept criterii pentru clasificarea statelor.

În funcție de gradul de rigiditate a sistemului puterii publice și a relațiilor dintre nivelurile central și cel local al puterii publice, statele contemporane, federative și unitare în înțelesul tradițional al termenului, pot să fie împărțite în:

- Centralizate (Kazahstan, Federația Rusă, Belarus);
- Decentralizate (Statele Unite, Spania, Marea Britanie, Italia).

În funcție de statutul părților componente, distingem state:

- ▶ Simetrice (Germania, Polonia);
- ▶ Asimetrice (Ucraina (până în 2014), Republica Moldova, Spania, Federația Rusă).

După modelul realizării puterii publice la nivel local, deosebim state cu:

- ▶ Sisteme dezvoltate de autoadministrare (Marea Britanie, SUA);
- ▶ State cu structuri administrative statale în teritoriu (China, Vietnam, Laos);
- ▶ State cu sisteme mixte – coexistența sistemului administrativ statal în teritoriu cu autoadministrare locală (Franța, Kazahstan, Federația Rusă, India).

Sunt posibile și alte clasificări: după numărul nivelurilor de administrare; în funcție de gradul de integrare a statului în comunitatea internațională și a concepției alese privind corelarea normelor internaționale cu cele naționale (participarea autorităților puterii publice de diferite niveluri la rezolvarea problemelor interstatale și a activității structurilor suprastatale)⁹².

În Republica Moldova, odată cu adoptarea noii Constituții în anul 1994, au fost puse bazele constituirii unui nou sistem de putere locală. Conform Constituției (art. 110)⁹³ teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii. Localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Statutul capitalei Republicii Moldova, orașul Chișinău, se reglementează prin lege organică.

Funcționarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcționarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării și activității autorităților puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea⁹⁴.

În majoritatea statelor contemporane există două-trei niveluri de realizare a puterii publice. Fiecare nivel al puterii publice are propriul său obiect de exercitare a puterii, este autonom și responsabil pentru acțiunile sale. În același timp, separate total unul față de altul aceste niveluri nu pot funcționa, ele fiind într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare are particularitățile sale distinctive (Anexa 1).

92 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019: Manual universitar. Cahul: Universitatea de stat din Cahul, „B. P. Hasdeu”, p., 97. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>.

93 Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#.

94 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019: Manual universitar. Cahul: Universitatea de stat din Cahul, „B. P., Hasdeu”, p., 88. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>

2.3 Autonomia și formele ei. Autonomia teritorială

Subiecte de conținut:

2.3.1 Esența și conținutul „autonomiei”

2.3.2 Formele „autonomiei”. Autonomia teritorială

Obiective de învățare:

- Să definească autonomia și să cunoască formele ei de manifestare;
- Să cunoască tipurile (formele) principale de autonomii;
- Să definească și să explice esența „autonomiei teritoriale”;
- Să cunoască și să caracterizeze exemple de „autonomii teritoriale”.

2.3.1 Esența și conținutul „autonomiei”

Ce este autonomia?

Există patru categorii principale de definiții sau abordări ale autonomiei⁹⁵:

1. Autonomia, ca drept de a acționa la propria discreție în anumite chestiuni, dacă dreptul este posedat de o persoană fizică sau un organism public;
2. Autonomia, ca sinonim pentru mai multă independență;
3. Autonomia, ca sinonim pentru descentralizare;
4. Autonomia, oferă în exclusivitate, competențe legislative, de administrare și judecătorești în anumite zone.

Termenul de „autonomie” este derivat din cuvintele grecești *auto* (auto) și *nomos* (lege), adică dreptul de a face legile proprii. Termenul este folosit cu sensuri diferite, în filosofie, științele naturale, în drept internațional și relații internaționale. Autonomia este un termen care se aplică într-o varietate de contexte sociale și juridice⁹⁶.

Așa cum este utilizat în relațiile internaționale, termenul a fost inițial derivat din sociologie, dar în sens politic și juridic acest termen face parte din auto-guvernare a unor corporații și instituții publice. Acesta include puterea de a reglementa propriile afaceri prin adoptarea unor norme juridice.

„Autonomia” în dreptul internațional. Autonomia nu este un concept simplu de definit. În timp ce însăși termenul „autonomie” este utilizat pentru a descrie un aspect al suveranității, acesta nu are nici o semnificație concretă în dreptul internațional. Acesta este general înțeles ca acordarea unui anumit spațiu de manevră în luarea

95 Benedikter T., “The World’s Modern Autonomy Systems”, Bolzano 2009, p., 18, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>

96 Scutaru E., „Conceptul autonomiei în dreptul internațional și în dreptul național al Republicii Moldova”, p., 2, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2017/11-1/9.pdf>.

deciziilor. În cadrul unui stat o regiune autonomă este capabilă să ia propriile decizii în domeniile cheie de politici fără amestecul, sau cu un amestec minim din partea guvernului național. Definiția exactă a acelor domenii de politici și gradul permis de supraveghere la nivel național reprezintă două probleme deschise, care fac autonomia o temă atât de dificilă pentru definire⁹⁷.

În dreptul internațional, prin autonomie se înțelege „că anumite părți ale teritoriului statului sunt autorizate să se guverneze în anumite chestiuni prin adoptarea unor legi și alte acte normative, dar fără a constitui un stat al lor”⁹⁸. Această definiție, evident, se referă și la autonomia teritorială, dar nu este singura posibilă înțelegere a termenului.

În același timp, principiul autonomiei poate fi definit ca „acordarea unei auto-guvernări interne la o regiune sau grup de persoane, recunoscând astfel o independență parțială față de influența guvernului național sau central, care poate fi determinată prin gradul de independență formală sau actuală de care se bucură entitatea autonomă în procesul politic de luare a deciziilor”⁹⁹.

În același timp, în cadrul dreptului internațional, discuția cu privire la regimurile autonome intră în raza de acțiune a discuțiilor privind drepturile omului și drepturile de grup. În conformitate cu Heintze, „subiectul autonomiei este întotdeauna un grup ... premisele de autonomie sunt recunoașterea ca minoritate sau grup pe de o parte, și acceptarea de drepturi colective (adică, drepturi de grup) pe de altă parte”¹⁰⁰.

Conform dreptului internațional nu există „dreptul” la autonomie fiscală sau administrativă în cadrul unui stat. În locul dreptului la autonomie – ba chiar a unui set concret de caracteristici care ar defini acest termen – dreptul internațional pe parcursul ultimului secol s-a axat pe elucidarea normei de autodeterminare¹⁰¹. Norma de autodeterminare nu este un drept general la secesiune. Este dreptul unui popor de a lua decizii privind cultura, limba și guvernarea sa. Ea a evoluat în conceptele de „autodeterminare internă”, protecția drepturilor minorităților în cadrul unui stat, și „autodeterminare externă”, care înseamnă de fapt secesiunea de la stat. În timp ce autodeterminarea este un principiu recunoscut pe plan internațional, secesiunea este considerată o problemă internă, pe care fiecare stat trebuie să o evalueze în parte.

97 Asociația avocaților orașului New York. Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetarea unui conflict înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova”, p., 22, https://statistica.gov.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf.

98 Heintze H-J., “On the Legal Understanding of Autonomy”, in Suksi, ed., *Autonomy: Applications and Implication*, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998.

99 Heintze H-J., “On the Legal Understanding of Autonomy”, in Suksi, ed., *Autonomy: Applications and Implication*, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998, p., 7.

100 Heintze H-J., “On the Legal Understanding of Autonomy”, in Suksi, ed., *Autonomy: Applications and Implication*, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998, p., 15.

101 Asociația avocaților orașului New York. Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetarea unui conflict înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova”, https://statistica.gov.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf.

Deoarece dreptul internațional nu are multe de spus la capitolul presupusului „drept” la autonomie, aceasta devine în fond o problemă a dreptului intern.

În concluzie, din punct de vedere politic, autonomia, este dreptul unui stat (federal), a unei regiuni, a unei colectivități locale, a unei minorități sau a unei naționalități de a se administra autonom, în cadrul unui stat condus de o putere centrală, fără anumite intervenții din partea statului din care face parte.

2.3.2 *Formele „autonomiei”. Autonomia teritorială*

Formele de autonomie sunt definite prin intermediul a trei factori importanți¹⁰²:

- ▶ Numărul agregat de competențe administrate de o comunitate sau alta (aria de aplicare);
- ▶ Nivelul de control local asupra unei anumite probleme (profunditatea);
- ▶ Insularitatea teritorială a comunității autonome.

O autonomie, care include un număr mai mare de aspecte agregate (domeniul de aplicare), împreună cu un control important deținut de regiunea autonomă (profunditate) și care există pe un teritoriu distinct și insular poate fi considerată mai extinsă.

În funcție de acești factori deosebim mai multe forme de autonomie, expuse în ordine crescândă, atunci când ne referim la gradul de autonomie care le caracterizează:

1. Autonomie culturală, pentru cazurile în care grupul etnic nu este majoritar în zona în care trăiește, unde „unui grup de persoane” îi este acordată „o independență parțială de influența guvernului”. Astfel de sisteme sunt utile pentru minorități împrăștiate pe teritoriul unui stat, în cazul în care, din motive practice, nu este posibil de creat o regiune autonomă care ar acoperi acea populație¹⁰³. Autonomia culturală reprezintă dreptul la autogovernare, a unui grup definit cultural, în ceea ce privește aspectele care vizează menținerea și reproducerea culturii sale. Autonomiile culturale sunt „nonteritoriale”, în sensul că jurisdicția lor cu privire la anumite aspecte de ordin cultural, acoperă teritoriul întregului stat. De obicei, drepturile și autonomia culturală sunt apărute de Constituție sau de legi speciale, care vizează particularitățile etnice, culturale, religioase ale cetățenilor de altă etnie, decât majoritatea populației.

2. Autonomie funcțională. Autonomia funcțională implică descentralizarea controlului asupra unui singur subiect funcțional într-un spațiu geografic semidistinct – cum ar fi permiterea a două tipuri de școli cu diferențe în limba de predare într-un singur district școlar. Spațiul de manifestare, arealul de cuprindere (geografic) în cazul dat este districtul școlar. Autonomia funcțională se extinde doar la un singur domeniu sau poate la câteva domenii, care nu au nicio legătură între ele. Astfel, ne-

102 Tkacik M., “Characteristics of Forms of Autonomy”, p., 2, <https://core.ac.uk/download/pdf/72732397.pdf>.

103 Scutaru E., „Conceptul autonomiei în dreptul internațional și în dreptul național al Republicii Moldova”, p., 2, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2017/11-1/9.pdf>.

am putea imagina autonomii funcționale în domeniul educației, al bisericii sau poate al limbii. Pe măsură ce numărul domeniilor crește, autonomia funcțională i-a forma unei autonomii administrative.

3. Autonomie administrativă. Autonomia administrativă include competențe de reglementare limitate, dar nu și competențe legislative.

Autonomia locală sau autoadministrarea locală poate fi considerată un model de autonomie administrativă, în măsura în care, reprezintă dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice¹⁰⁴. Autonomiile administrative trebuie înțelese și în sensul gradului de autonomie locală de care se bucură administrațiile teritoriale regionale sau locale ale unităților administrativ-teritoriale, în sensul direct al privilegiilor și drepturilor ce țin de dimensiunea descentralizării financiare și patrimoniale, care contribuie la dezvoltarea social-economică a comunităților și, într-un final, la bunăstarea cetățeanului.

În altă ordine de idei, în autonomia administrativă, autonomia și autoguvernarea trebuie înțelese în sensul realizării scopurilor ce țin de eficiență administrativă și economică. Proliferarea acestui tip de autonomie nu implică drepturile minorităților sau alte caracteristici ce țin de separatism sau dreptul la autodeterminare. Mai degrabă, este vorba de o formă de asimetrie, descentralizare teritorială asimetrică către administrații teritoriale distincte, care au drept scop activități economice, investiții și creșterea productivității muncii.

Autonomiile administrative presupun un set de „privilegii”, menite să faciliteze, în primul rând din punct de vedere social-economic, dezvoltarea economică a unor entități, fie că vorbim despre capitalele marilor orașe Londra, Tokio, Seul sau alte orașe, cum ar fi Osaca (Japonia) ș.a. În primul rând, aceste administrații orașenești pot avea bugete mai mari, grație capacităților mai mari de generare a veniturilor, sisteme electorale distincte, structuri de administrare diferite și multe altele. Un alt raționament, la fel de important, pentru existența acestor autonomii administrative, care fac excepție de la tabloul general ce caracterizează relațiile generale dintre nivelurile de guvernare într-o țară sau alta, sunt provocările cu care se confruntă ce țin de numărul și densitatea populației, necesitățile de ordin social-economic ș.a.

Zonele economice speciale (ZES) fac și ele parte din categoria autonomiilor administrative. În Coreea de Sud, de exemplu, Jeju este o provincie insulară autonomă specială, care a obținut acest statut din raționamente geografice și culturale, dar în mare parte ținând creșterea economică, inițiind Jeju International City Development Project (Kim 2020). Printre alte exemple se numără diferite proiecte economice speciale (SEZ) și zone de procesare a exporturilor (EPZ), ca în Mexic, India, Filipine și China (Farole și Akinci 2011). Adesea, astfel de zone sunt unități administrative

104 Carta europeană a autonomiei locale, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>.

de nivelul al treilea, orașe, cum ar fi Shenzhen din China, prima ZES din țară, altele sunt administrații de nivelul al doilea, cum ar fi Hainan. Unele zone se întind peste granițele naționale, formând structuri de administrare unice, precum în cazul triumphiului de creștere SIJORI (Singapore, Johor, Indonezia)¹⁰⁵.

Totuși, raționamentele care stau la baza autonomiilor administrative nu sunt întotdeauna de natură economică. Ele pot avea rădăcini istorice, dar și motivație politică. Drept exemplu ne poate servi orașul Danzig (germ.), actualul Gdansk, din componența Poloniei, care în anumite contexte istorice și politice a beneficiat de un statut politic și administrativ special.

4. Autonomia legislativă. Autonomia legislativă reprezintă forma cea mai „extinsă” și mai „profundă” de autonomie, particularitatea de bază a căreia o constituie prezența unui puteri legislative locale, cu drepturi de legiferare a unor domenii extinse aflate în administrarea autonomiei, care asigură un control accentuat asupra domeniilor din administrare. Diferența dintre autonomia legislativă și cea teritorială se reflectă în criteriile de bază care stă la baza identificării acestor forme de autonomie. Pentru autonomia legislativă acesta ține de „amplourea” și „consistența” funcțiilor administrative, legislative și judiciare, iar pentru autonomiile teritoriale – factorul teritorial. De obicei, autonomie teritorială este stabilită, în cazurile în care grupul etnic este majoritar în zona în care trăiește. Este stabilit că „dreptul la autodeterminare”, inclus în Carta ONU, se referă nu la suveranitate și independență, ci la „auto-guvernare”. Principiul autodeterminării presupune dreptul popoarelor la auto-guvernare, autonomie și nicidecum dreptul la secesiune.

Ce este autonomie teritorială?

Autonomia teritorială se referă la acordarea unui anumit grad de auto-guvernare și putere de luare a deciziilor unei anumite zone geografice sau regiuni în cadrul unei țări. Aceasta poate include diferite niveluri de control asupra domeniilor de politică precum cultură, educație, limbă și uneori chiar anumite aspecte ale procesului legislativ. Autonomia teritorială recunoaște diversitatea populației unei țări și necesitatea de a ține cont de identitățile culturale, lingvistice sau istorice distincte în interiorul frontierelor sale.

Acest concept se încadrează în cadrul MLG, care presupune interacțiuni și cooperare între diferite niveluri de guvernare (central, regional, local), precum și actori non-guvernamentali, pentru a aborda colectiv provocările societale și pentru a lua decizii. Autonomia teritorială devine parte a acestui cadru, reprezentând o formă specifică de guvernare la nivel regional sau local, în care entitățile autonome au primit un anumit grad de autonomie în procesele lor de luare a deciziilor.

În sistemele cu autonomie teritorială, MLG devine deosebit de importantă, deoarece implică nu doar cooperarea între diferite niveluri de guvernare, ci și colaborarea între guvernul central și entitățile autonome sau regiunile autonome.

105 Barter S.J., “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy”, p., 14, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>.

Această colaborare poate implica negocierea alocării de puteri, resurse și responsabilități între autoritatea centrală și entitățile autonome. Guvernanța pe mai multe niveluri, eficientă în astfel de contexte, necesită găsirea unui echilibru între respectarea autonomiei regiunilor și asigurarea coerenței generale a politicilor naționale.

Autonomia teritorială trebuie înțeleasă în sensul unui statut special acordat unei unități teritoriale care permite locuitorilor acelei unități teritoriale să-și reglementeze propriile lor afaceri prin legislație autonomă, guvern, administrație și, într-o oarecare măsură, și sistemul judiciar.

Autonomia teritorială nu trebuie confundată și nu trebuie asociată cu suveranitatea. Statutul autonomiei teritoriale trebuie să fie clar determinat și stabilit în cadrul legal al statului. Autonomia teritorială trebuie să dețină acele domenii de responsabilitate, care i-ar permite să mențină și să dezvolte propria sa identitate culturală.

Iată care sunt ele¹⁰⁶:

- ▶ Reglementarea și utilizarea bilingvismului instituțional în cadrul autoadministrării locale;
- ▶ Un sistem educațional, inclusiv învățământul superior (cum ar fi universitățile), care respectă valorile și nevoile minorității naționale în cauză;
- ▶ Instituții și programe culturale;
- ▶ Radio și televiziune și alte mijloace de comunicare, mass-media;
- ▶ Propriile atribute și simboluri naționale;
- ▶ Conservarea patrimoniului național.

A doua categorie de competențe ține de funcționarea și asigurarea bunăstării sociale a autonomiei teritoriale prin¹⁰⁷:

- ▶ Utilizarea și controlul resurselor naturale;
- ▶ Autorizarea și licențierea anumitor categorii de profesii și meserii;
- ▶ Impozitare în scopurile autonomiei teritoriale și doar în aria autonomiei;
- ▶ Servicii medicale și sociale;
- ▶ Transport și infrastructura rutieră, navală și aeriană;
- ▶ Producerea de energie;
- ▶ Protecția mediului;
- ▶ Controlul băncilor comerciale și de economii și alte instituții financiare;
- ▶ Poliția regională și locală;
- ▶ Planificare urbană;

106 Benedikter T., “The World’s Modern Autonomy Systems”, Bolzano, 2009, p., 38, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>.

107 Benedikter T., “The World’s Modern Autonomy Systems”, Bolzano, 2009, p., 39, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>.

- ▶ Posibilitatea de acordare de stimulente pentru ramurile economice locale.

Notă: Aceste standarde au fost formulate la un nivel relativ ridicat de autonomie, în conformitate cu unele exemple de autonomii teritoriale funcționale în prezent, cum ar fi în Aland, Catalonia și Tirolul de Sud. Unele sisteme de autonomie teritorială, cum ar fi de ex. Insula Man, Insulele Feroe și Groenlanda, au mers și mai departe în sensul competențelor, atribuțiilor și responsabilităților, cu alte cuvinte cu un grad de autonomie și mai ridicat.

În acest sens, competențele, atribuțiile și responsabilitățile autonomiei teritoriale trebuie privite într-un context constituțional specific al fiecărei țări în parte, unde există autonomii teritoriale și unde este nevoie de mai multă sau mai puțină autonomie. De aceea, când analizăm o țară concretă, este foarte dificil a stabili care este „standardul”, nivelul de autonomie, care s-ar potrivi cel mai bine scopurilor formulate. Iar scopurile trebuie formulate foarte clar și ele, în mare parte țin de conservarea și dezvoltarea identității naționale și de asigurarea eficienței instituțiilor, care sunt responsabile de bunăstarea cetățeanului în aceste teritorii.

Sistemul de autonomii teritoriale în lume, cu grade și niveluri diferite de autonomie este foarte variat. Exemple de autonomie teritorială în cadrul MLG includ:

- Spania. Regiuni precum Catalonia și Țara Bascilor din Spania au grade variabile de autonomie, având puteri legislative și administrative proprii în anumite domenii de politică;
- Canada. Provinciile precum Quebec au o autonomie semnificativă în domenii precum limbă, cultură și educație, în timp ce fac parte din sistemul federal canadian;
- Italia. Regiunile Italiei, în special Trentino-Alto Adige și Valea Aosta, au forme specifice de autonomie datorită caracteristicilor lor lingvistice și culturale distincte;
- Belgia. Belgia este divizată în regiuni și comunități lingvistice, fiecare având propriile sale puteri legislative în anumite domenii de politică;
- Elveția. Elveția este un stat federal cu o autonomie cantonală semnificativă, în care cantonalele au autoritate considerabilă în domenii precum educația, asistența medicală și altele.

În toate aceste exemple, principiile guvernancei pe mai multe niveluri sunt cruciale pentru a asigura că diferitele niveluri de guvernare colaborează eficient pentru a aborda provocările comune, în timp ce respectă autonomia și identitățile unice ale entităților sub-naționale.

În concluzie. Nivelul sau gradul minim de autonomie teritorială necesar este cel care asigură existența, identitatea și proliferarea unei minorități naționale, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale general recunoscute, în timp ce nivelul optimal, este gradul de autonomie, care, suplimentar la cele menționate, nu pune în pericol integritatea teritorială a statului.

2.4 Formele de manifestare, dimensiunile și tipologia autonomiilor teritoriale

Subiecte de conținut:

2.4.1 Formele de manifestare și dimensiunile autonomiei teritoriale

2.4.2 Tipurile autonomiilor teritoriale

Obiective de învățare:

- Să poată explica de ce este important să cunoaștem toate formele de manifestare ale „autonomiilor teritoriale”;
- Să cunoască și să explice dimensiunile de funcționalitate și sustenabilitate ale autonomiei teritoriale;
- Să cunoască și să explice tipurile autonomiilor teritoriale.

2.4.1 Formele de manifestare și dimensiunile autonomiei teritoriale

Autonomia teritorială oferă un anumit grad de auto-guvernare pentru grupurile etnice minoritare concentrate teritorial într-o anumită zonă geografică. Fiind tot mai mult percepută drept un instrument de bază pentru gestionarea separatismului, autonomia teritorială se găsește în întreaga lume, regiuni și forme de guvernare.

Este foarte importantă studierea tuturor formelor de manifestare, precum și a dimensiunilor autonomiei teritoriale din câteva considerente importante:

- ▶ Înțelegerea și conștientizarea necesității de „conceptualizare” a autonomiei teritoriale în toate aspectele și formele de manifestare. Această acțiune este importantă, cel puțin, prin prisma interesului științific față de acest subiect de cercetare, dar și din punctul de vedere al aplicabilității;
- ▶ Cunoașterea „dimensiunilor” autonomiei teritoriale în vederea determinării graduale a nivelului de autonomie;
- ▶ Cunoașterea „bunelor practici”, în sensul manifestării funcționale și materiale ale autonomiilor teritoriale;
- ▶ Înțelegerea contextelor istorice, geografice, politice, economice și sociale ale autonomiilor teritoriale.

O autonomie teritorială (AT) cu drepturi depline implică, în general, transferul anumitor competențe de la nivelul statului la nivelul sub-național. Trebuie subliniat faptul, că respectivele competențe sunt transferate și nu pur și simplu delegate autorităților sub-naționale. Delegarea de competențe poate fi un proces temporar și reversibil. În cazul delegării de competențe, autoritățile sub-statale exercită competențele respective în numele guvernului central, care le poate retrage în orice moment printr-o decizie unilaterală.

În diferite state autonomiile teritoriale reprezintă instrumente de guvernanță a diversității teritoriale și culturale. Este interesant faptul că unele dintre aceste AT

au fost înființate în cadrul unor state unitare organizate pe o bază descentralizată (de exemplu, Insulele Aland în Finlanda, Voivodina în Serbia, Groenlanda în Danemarca). În plus, există mai multe exemple de AT stabilite în cadrul constituțional al unor foste state centralizate care au trecut printr-un proces cunoscut sub numele de desconcentrare devoluție (descentralizare accentuată – notă autor) a competențelor, în Regatul Unit (de exemplu, Țara Galilor), regionalizare în Italia (de exemplu, Tirolul de Sud) și Spania (de exemplu, Țara Bascilor) și federalizare în Belgia (de exemplu, regiuni și comunități, cum ar fi Comunitatea germanofonă). În cele din urmă, unele AT bine cunoscute funcționează în cadrul unor țări federale (de exemplu, Quebec în Canada)¹⁰⁸.

Dimensiunile de funcționalitate și sustenabilitate ale autonomiei teritoriale. O autonomie funcțională are fundații politice solide, construite pe negociere, compromis și încredere reciprocă, o arhitectură juridică stabilă, dar flexibilă, și o suprastructură compusă din mecanisme instituționale eficiente de soluționare a conflictelor, consultare, cooperare și coordonare. Succesul sau eșecul unui aranjament de AT depinde în principal de interacțiunea dintre dimensiunile sale politice, juridice și instituționale.

Dimensiunea politică – stabilirea și funcționarea unei AT este un proces politic și reprezintă rezultatul unui compromis negociat cu greu între elitele politice ale grupurilor majoritare și minoritare la nivel național și sub-național.

Exemplele din practică demonstrează că procesul politic are succes atunci, când părțile intră în negocieri cu bună credință, renunță la obiectivele lor incompatibile și la pretențiile lor maximaliste și se concentrează pe soluții pragmatice pentru probleme specifice, cum ar fi împărțirea competențelor, înființarea de instituții autonome și crearea de mecanisme de împărțire a puterii. Întregul proces poate fi deraiat cu ușurință de unii actori politici, care nu se angajează într-un dialog constructiv sau de politizarea excesivă a negocierilor pentru obținerea de câștiguri politice pe termen scurt.

Folosirea AT drept o oportunitate politică de promovare este o strategie contraproductivă. Un sistem administrativ-teritorial autonom care există pe hârtie, dar care nu funcționează în practică, nu este doar inutil, ci și potențial dăunător pentru relațiile dintre grupurile majoritare/titulare și cele minoritare.

Dimensiunea legală (juridică) – pentru asigurarea funcționalității unei AT e nevoie de un cadru juridic eficient, cu proceduri de modificare bine definite, o diviziune clară și flexibilă a puterii publice, precum și o protecție juridică din partea unui sistem de justiție independent și imparțial.

Modalitatea de reglementare juridică a organizării și funcționării unei AT este esențială pentru stabilitatea, protecția și dezvoltarea AT. În practică, modul de

108 Constantin S., “The Interplay between political, legal and institutional dimensions of territorial autonomy-a comparative perspective”, <https://www.world-autonomies.info/territorial-autonomies/comparison>.

reglementare juridică a AT variază de la puternic (de exemplu, Constituția sau statutul/ legislația de rang constituțional) la slab (de exemplu, legea ordinară a Parlamentului național sau legea regională a organului legislativ a AT). Între aceste două modalități de reglementare de bază există și alte diverse forme de reglementare, cum ar fi o lege organică specială care poate fi modificată numai printr-o procedură complexă sau o lege națională/regională care necesită aprobarea printr-un referendum regional.

Modalitatea de reglementare juridică a unei AT este o întrebare deschisă și dificilă, răspunsul la care nu este univoc și depinde de mulți factori, descendenți din mediul politic, social, economic și cultural al fiecărei țări în parte. Factorul geopolitic, este și el în măsură să determine modalitatea de reglementare juridică de organizare și funcționare a unei AT.

Prin urmare, aranjamentele juridice de organizare și funcționare a AT au nevoie de un anumit grad de flexibilitate pentru a facilita actualizările și ajustările cerute de noile realități și provocări societale. În cele mai multe cazuri, atât autoritățile centrale, cât și AT au dreptul de a propune modificări ale legii de bază a AT (de exemplu, Statutul/Actul de autonomie/Legislația organică), dar nici o reformă nu este decisă în mod unilateral.

Dimensiunea instituțională. În cadrul AT trebuie să existe diverse instituții și mecanisme de soluționare a conflictelor, de consultare, de cooperare și coordonare. Aceste instituții și mecanisme funcționează nu doar pe verticala relațiilor dintre nivelurile de guvernare (între nivelul național și AT), ci și în relațiile pe orizontală (între grupurile etno-lingvistice care trăiesc în AT sau alte entități).

Unele AT utilizează mecanisme de soluționare a litigiilor special concepute, care combină caracteristicile politice și judiciare. Aceste organisme mixte, compuse dintr-un număr egal de reprezentanți politici ai statului și ai AT, au sarcina de a soluționa eventualele conflicte de competență înainte ca acestea să ajungă la instanța supremă. În cazul în care organismul politic nu reușește să găsească o soluție, problema este soluționată de judecători.

Cele mai multe AT dispun de instituții și mecanisme de consultare și/sau codecizie, de la organisme comune de experți până la drepturi de veto (suspensive și/sau absolute). Este de remarcat faptul că rolul și responsabilitățile organismelor consultative pot evolua de-a lungul anilor. Delegația Aland și Comisia celor șase din Tirolul de Sud sunt exemple ilustrative în acest sens. În prezent, aceste organisme nu numai că au un cuvânt de spus în procesul de luare a deciziilor, dar contribuie în mare măsură la dezvoltarea legislativă a sistemelor lor autonome respective. Statul și AT sunt reprezentate în mod egal în aceste organisme de experți, în ciuda diferențelor semnificative dintre ele în ceea ce privește dimensiunea teritorială și a populației.

În concluzie, succesul organizării și funcționării AT se bazează pe angajamentul elitelor politice, pe reglementări juridice eficiente, instituții de justiție independente și echidistante și pe mecanisme instituționale solide. Negocierile politice, o viziune

comună a autonomiei incluzive, un aranjament juridic clar, o diviziune echilibrată a puterii publice și prezența instituțiilor de soluționare a conflictelor, de consultare, de cooperare și de coordonare sunt esențiale pentru buna funcționare a unei AT¹⁰⁹.

2.4.2 Tipurile autonomiilor teritoriale

Autonomiile teritoriale reprezintă „cauze, instituții, efecte și defecte variate. Diferențierea între formele de autonomie teritorială au potențialul de a da sens și de a îmbunătăți aranjamentele existente, oferind o mai bună reprezentare și guvernare pentru grupurile minoritare”¹¹⁰.

Din considerentele exprimate mai sus desprindem următoare tipuri de autonomii teritoriale (vezi și Anexa nr. 2)¹¹¹:

Autonomie democratică (democratic autonomy – eng.) – presupune o autonomie politică și administrativă organizată și funcțională pe principii democratice. Este important de menționat, că interpretarea și implementarea conceptului de „democratic autonomy” poate varia în funcție de contextul cultural, istoric și politic specific al statului sau unității administrative-teritoriale din cadrul statului. Din punctul de vedere al organizării puterii publice, autonomia democratică se referă la un concept politic și de guvernare care pune accentul pe luarea deciziilor în cadrul unui proces descentralizat și participativ în cadrul unui sistem administrativ democratic. Autonomia democratică se bazează pe principiile democrației, incluziunii și autonomiei locale. Totodată, modul în care funcționează autonomia este adesea influențat de nivelul de democrație, de statul de drept și de condițiile economice ale statelor.

Autonomia democratică apare atunci când minoritățile etnice cu o istorie de autoguvernare se mobilizează pentru a cere recunoaștere și putere politică. Nu putem exclude și revendicările de independență, fapt confirmat de mai multe situații în mai multe state.

Totuși, până în prezent, autonomia teritorială (democratică) a gestionat cu succes sentimentul separatist, cel puțin, în democrație industrializate, chiar dacă naționalismul regional sau perspectiva independenței, rămân a fi în lista preocupărilor guvernelor naționale. Scoția, de exemplu, continuă să facă presiuni pentru independență, mai ales după Brexit, în timp ce alegătorii catalani și-au manifestat sprijinul pentru independență.

Există întotdeauna posibilitatea ca o regiune autonomă va obține independența la un moment dat, dar, în acest caz, aceasta se va realiza printr-o referendum, precum

109 Barter S., J., “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy”, p., 1, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>.

110 Barter S., J., “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy”, p., 1, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>.

111 Barter S., J., “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy”, p., 7, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>.

și prin „bătălii” juridice îndelungate. În cea mai mare parte, autonomia democratică pare să satisfacă separatismul. Secesiunea a fost evitată în societățile democratice, deoarece independența necesită sprijinul majorității și un proces echitabil și permite grupurilor de opoziție să guverneze, protejează drepturile minorităților și presupune venirea și aflarea la putere a unor guverne naționale mai acceptabile și mai agreabile. În timp ce regimul democratic facilitează independența în anumite privințe, „acesta diminuează, de asemenea, sentimentul că secesiunea este probabilă”¹¹².

Cele mai importante exemple de autonomie democratică sunt Québec (Canada), Catalonia (Spania), Scoția (Regatul Unit), Flandra (Belgia), Țara Galilor (Regatul Unit), Insulele Feroe (Danemarca), Insulele Azore și Madeira (Portugalia) și Galicia (Spania). Autonomia găgăuză poate fi atribuită autonomiilor teritoriale democratice, în condiția întrunirii tuturor condițiilor și principiilor de organizare și funcționare, la general, a Republicii Moldova ca stat democratic, dar și a autonomiei, în particular.

În concluzie, autonomiile democratice sunt caracterizate, în primul rând, prin modalitatea democratică și pașnică de înființare și prin funcționarea lor în baza unor principii și reguli democratice consacrate, în cadrul statului național. În același timp, multe autonomii moderne, care pot fi numite „autonomii democratice” au fost create de condiții istorice specifice, adesea, ca rezultat al unor conflicte teritoriale sau al unei dominații postcoloniale.

Autonomia post-conflict. Acest tip de autonomii a apărut drept o opțiune pentru depășirea conflictelor separatiste violente, oferind un compromis între unitatea statului național și independența solicitată de anumite grupuri etnice sau separatiste. Autonomia post-conflict este, de obicei, rezultanta sau partea unui acord, care soluționează printr-o astfel de modalitate conflictele interne. În marea parte a situațiilor scenariul referitor la modalitatea de stabilire și funcționare a autonomiilor post-conflict este același, ca și în cazul autonomiilor democratice, cu condiția, așa după cum am mai menționat, a respectării condițiilor și principiilor democratice, care ghidează organizarea și funcționarea atât a statului național, cât și a altor entități administrativ-teritoriale din componența sa.

Autonomia post-conflict tinde să fie deosebit de antidemocratică, intolerantă și chiar autocratică, pornind de la premiza, că liderii, în mod special, la etapa inițială de stabilire a acestui tip de autonomie, pot fi foști combatanți în cadrul conflictelor, motivați și dominați, încă de viziuni și porniri extremiste și separatiste. Acțiunile cumpătate și echilibrate ale guvernului central, pluripartidismul și alegerile libere sunt o panacee pentru astfel de situații, care pot transforma și îmbunătăți sistemul de relații între nivelul național de guvernare și cel sub-național.

În timp ce autonomia democratică se regăsește mai ales în Occident, autonomia post-conflict este globală, cu exemple care includ Irlanda de Nord (Regatul Unit al Marii Britanii), regiunea bască (Spania), Aceh (Indonezia), Mindanao (Filipine),

112 Dion S., “Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies? Lessons from Quebec.” *British Journal of Political Science* 26:2, 1996, pp., 269-293.

Bougainville (Papua Noua Guinee), regiunea Kurdistan (Irak) ș.a.

Este complicat și contraproductiv de a trage o linie de demarcație distinctă între autonomiile democratice și cele post-conflict, fapt confirmat și de cazul autonomiei găgăuze în componența Republicii Moldova. Chiar dacă tindem să clasificăm autonomia găgăuză drept o autonomie democratică, nu trebuie să uităm de conflictul inițial de la începutul anilor 90 ai sec. XX, relațiile tensionate și complicate, care există și până în ziua de astăzi, dintre guvernul central și autoritățile găgăuze. Evident, că nu putem scoate din această ecuație și acțiunile „neconvingătoare”, lipsite de consecutivitate și logică politică și administrativă a autorităților centrale ale Republicii Moldova.

Autonomia indigenă (autohtonă) – reprezintă dreptul și capacitatea unui grup etnic sau comunitate indigenă de a-și gestiona propriile afaceri interne, teritoriul și resursele, în conformitate cu tradițiile, valorile și modul lor tradițional de viață. Acest concept este adesea asociat cu recunoașterea drepturilor indigene și cu încurajarea autoguvernării comunităților indigene. Ideea de autonomie autohtonă este legată de recunoașterea istorică a nedreptăților și abuzurilor suferite de comunitățile indigene în contextul colonizării și dezvoltării țărilor. Prin acordarea autonomiei autohtone, se urmărește restabilirea drepturilor și a independenței acestor comunități în gestionarea propriei vieți și a resurselor lor.

Autonomia autohtonă poate implica:

- ▶ Auto-guvernare. Dreptul unei comunități indigene de a-și dezvolta propriile instituții de conducere și de a lua decizii autonome în legătură cu problemele interne;
- ▶ Controlul asupra teritoriului. Recunoașterea și respectarea drepturilor comunităților indigene asupra teritoriilor lor tradiționale, inclusiv dreptul de a lua decizii cu privire la exploatarea resurselor naturale;
- ▶ Conservarea culturii și limbii. Dreptul de a păstra, promova și dezvolta propria cultură, limbă și modul tradițional de viață;
- ▶ Protecția drepturilor individuale și colective. Asigurarea respectării drepturilor individuale și colective ale membrilor comunității indigene în conformitate cu normele internaționale ale drepturilor omului;
- ▶ Participarea la procesul decizional. Implicarea comunităților indigene în procesele decizionale care le afectează direct, asigurându-le un rol semnificativ în elaborarea și implementarea politicilor care le privesc.

Printre cele mai prolifice autonomii indigene putem invoca Groenlanda (Danemarca), Nunavut (Canada), Coasta Mosquito (Nicaragua). SUA și Canada sunt țările, care găzduiesc sute de autonomii indigene (rezervații), care cuprind teritorii extinse, cândva controlate de indienii băștinași, care, în dependență de mai mulți factori, de obicei de natură internă, beneficiază de grade diferite de autonomie în gestionarea propriilor comunități și teritorii.

Autonomia imbricată (nested autonomy – eng.) – presupune funcționarea unei autonomii în cadrul alteia. Pornind de la ideea generală, care stă la baza stabilirii și funcționării unei autonomii teritoriale – protecția drepturilor minorităților naționale, trebuie să menționăm, că orice minoritate titulară are propriile minorități secundare, în raport cu care devine majoritare. De obicei, autonomiile teritoriale sunt de nivelul II în ierarhia nivelurilor de guvernare. Autonomiile imbricate sunt autonomii teritoriale în componența cărora sunt stabilite și funcționează alte autonomii. Scopul constituirii lor constă în detensionarea relațiilor între națiunea titulară (majoritară) la nivel național și minoritatea titulară la nivelul autonomiilor de nivelul imediat inferior celui național, adică de nivelul II.

În China, de exemplu, avem prefectura autonomă kazahă Ili în cadrul regiunii autonome Xinjiang. În Catalonia, Valea Aran este o regiune muntoasă izolată cu o limbă occitană proprie. În 1990, Valea Aran a fost recunoscută ca o regiune autonomă în cadrul Cataloniei. Exemple similare avem și în Scoția, Canada, dar și în alte părți ale lumii.

Autonomia autoritară. Acest tip de autonomie este un anacronism și este caracteristic regimurilor autocratice, care acordă acest statut de autonomie, mai degrabă, din rațiuni centralizatoare. Autonomia autoritară contemporană își are rădăcinile la începutul Uniunii Sovietice, comuniștii recunoscând națiuni minoritare și conducând prin aliați locali în sisteme autoritare, de sus în jos¹¹³.

Multe imperii istorice au procedat în mod similar, de la Imperiul Otoman, la colonizatorii britanici care au ridicat în rang localnicii loiali pentru a putea governa direct și nestingherit.

Exemple contemporane de autonomie autoritară de autonomie autoritară includ Tibet, Xinjiang și Macao (China); Cecenia, Daghestan (Rusia), dar și alte zone etnice.

În concluzie. Formele de manifestare și tipurile de autonomii teritoriale sunt multe și variate. Cele trecute în această analiză reprezintă doar cele mai comune. Autonomia teritorială reprezintă un răspuns politic, instituțional și juridic la o necesitate absolut evidentă – protejarea drepturilor minorităților sau al anumitor entități și colectivități în contexte naționale și internaționale foarte diferite. De aici vine și tipul de autonomie aplicat, care trebuie să contribuie la soluționarea problemelor societale și să asigure o guvernare eficientă a tuturor nivelurilor de guvernare și o relație eficientă dintre părțile componente, care constituie statul.

113 Brubake R., “Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutional Account.” *Theory and Society*, 1994, pp., 47-78.

Referințe bibliografice

Acte normative

1. Cartea Albă a Comitetului Regiunilor privind Guvernanța pe mai multe niveluri, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=DE>
2. Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#
3. Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale, <https://www.refworld.org/rw/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=55c9f8ab4>

Resurse bibliografice

1. Asociația avocaților orașului New York. Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetearea unui conflict înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova”, https://statistica.gov.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf
2. Benedikter T., “The World’s Modern Autonomy Systems”, Bolzano 2009, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>
3. Boex J., Williamson T., Yilmaz S., “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf
4. Caramani D., “Forthcoming chapter 11 in Comparative Politics”. Oxford University, 2020, p., 3, https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2020/06/Hooghe_marks_schakel_2020_Multilevel-governance_Caramani_Chapter_11.pdf
5. Chiriac C., „Emergența modelului multilevel în România”, <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/118/114>
6. Constantin S., “The Interplay between political, legal and institutional dimensions of territorial autonomy-a comparative perspective”, <https://www.world-autonomies.info/territorial-autonomies/comparison>
7. Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova”, 2019, Manual universitar, Universitatea de stat din Cahul, „B. P. Hasdeu”, p., 87. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>
8. Dion S., “Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies? Lessons from Quebec.” British Journal of Political Science 1996, 26:2, 269-293

9. European Committee on Democracy and Governance (Cddg) Report on Multilevel Governance adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting (Strasbourg, 23-24 November 2023), <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>
10. Heintze H-J., "On the Legal Understanding of Autonomy", in Suksi, ed., *Autonomy: Applications and Implication*, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998, p., 15
11. Hooghe L., Marks G., "Types of Multi-level governance", https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf
12. Moșneaga V., Tănase R., Palihovici S., „Spațiul administrativ European: esența și formele de manifestare”, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Spatiul%20administrativ%20european.pdf
13. Mureșan-Iuga P., „Guvernanță teritorială inteligentă”, https://intermaster.geo.unibuc.ro/wp-content/uploads/2014/10/13.-Muresan-Iuga-Paul_Guvernanta.pdf
14. OECD (2019), "Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers", OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
15. Scutaru E., „Conceptul autonomiei în dreptul internațional și în dreptul national al Republicii Moldova”, p., 2, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2017/11-1/9.pdf>
16. Barter S.J., "Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy", p., 14, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>
17. Tkacik Michael, "Characteristics of Forms of Autonomy", p., 2, <https://core.ac.uk/download/pdf/72732397.pdf>

Resurse digitale

1. https://web.archive.org/web/20140605134259/http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-020%5cEN%5cCDR273-2011_FIN_AC_EN.doc&docid=2829023
2. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7>
3. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c524c4d9-en/index.html?itemId=/content/component/c524c4d9-en>

Anexe

Anexa 1

Niveluri de exercitare a puterii publice în statele europene

Niveluri	State unitare	State federale
Trei niveluri: consiliul local; departament/provincie/ județ/district; regiune sau entitate federală	Franța, Polonia	Belgia, Germania, Italia, Spania
Două niveluri: 1) consiliul local; provincie/departament/ județ/district 2) consiliul local, regiune sau entitate federală	Croația, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Olanda, Norvegia, Polonia (orașele cu statut de district), România Albania, Republica Cehă, Danemarca (din 01.01.2007), Franța (Paris), Serbia (Voivodina), Republica Slovacă, Suedia, Regatul Unit (Anglia, Țara Galilor)	1) nici unul 2) Austria, Belgia (capitala-Bruxelles), Bosnia și Herțegovina, Germania (Kreisfreie Städte), Portugalia (regiunile insulare), Spania (anumite comunități autonome cu o singură provincie), Elveția, Regatul Unit (Scoția)
Un nivel: consiliul local și consorțiul consiliilor locale	1) Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Islanda, Lituania, Luxemburg, Macedonia de Nord, Malta, Muntenegru, Portugalia (continentală), Republica Srpska, Serbia, Slovenia, Regatul Unit (Anglia: consiliile unitare și districtele metropolitane) 2) anumite capitale: București, Budapesta, Praga, Zagreb	Germania (Berlin, Bremen, Hamburg); Austria (Viena)

Sursă: “Decentralization and local democracy in the world: first global report” by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona, 2009, p., 135.

Major Types of Territorial Autonomy

Types	Features	Scholarship	Examples
Democratic	Evolves slowly, negotiated Western cases Regional parties compete with national parties Cultural protection, nationalism, illiberalism Threatens independence through referenda May threaten regional minorities	Decentralization; Federalism; Democracy; Multiculturalism	Québec; Catalonia; Scotland; Åland; South Tyrol; Wales; Flanders
Post-Conflict	Created by peace agreements, external actors Global cases Regional leaders tied to former combatants Illiberal democracy, regional nationalism Threatens independence and return to violence Threatens regional minorities	Decentralization; Peace Studies; Conflict Resolution	Northern Ireland; Basque; Aceh; Mindanao; Bougainville

Administrative	<p>Created through administrative declaration</p> <p>Special powers for economic efficiency</p> <p>Urban areas, global cases</p> <p>Capital Cities, Special Economic / Export Processing Zones</p> <p>Does not threaten independence</p> <p>May threaten migrant groups</p>	<p>Decentralization; Public Admin; Economic Development</p>	<p>Buenos Aires; London; Tokyo; Jakarta; KL/ Putrajaya; Labuan; Cheju; Various EPZs and SEZs</p>
Indigenous	<p>Slow negotiations, court rulings</p> <p>Rural, remote regions</p> <p>Powers related to culture, natural resources</p> <p>Decentralized authority, diverse nations</p> <p>Smaller, nested, third order governments</p> <p>Does not threaten independence</p> <p>May threaten regional minorities</p>	<p>Indigenous Studies; Case Studies</p>	<p>Nunavut; Greenland; RAAN and RAAS Nicaragua; Panama; Chaco Bolivia; Sabah and Sarawak; Nisga'a</p>
Nested	<p>Established by regional or national government</p> <p>Small minority self-government within autonomous region</p> <p>Limited powers</p> <p>Does not threaten independence</p> <p>Protects regional minorities, threat varies by scale</p>	<p>Federalism; Multilevel Governance; Case Studies</p>	<p>Val d'Aran (Catalonia); Nunavik (Québec); Nunatsiavut (Newfoundland & Labrador) Scottish Islands; Paku Alam (Jogjakarta)</p>

Authoritarian	<p>Created by national governments</p> <p>Authoritarian, developing countries</p> <p>Strong role for national government</p> <p>Led by loyal local leaders</p> <p>Cultural revivals</p> <p>Controls demands for independence</p> <p>Threatens regional minorities.</p>	<p>Case Studies; Authoritarianism</p>	<p>Zanzibar; Chechnya; Xinjiang and Tibet; Papua</p>
----------------------	--	---------------------------------------	--

Modulul III.

Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz-Yeri) în cadrul organizării și funcționării sistemului administrativ-teritorial din Republica Moldova

3.1 Organizarea și funcționarea UTA Găgăuzia în spațiul administrativ-teritorial al Republicii Moldova

Subiecte de conținut:

- 3.1.1 Aspecte generale ale organizării administrative-teritoriale ale Republicii Moldova
- 3.1.2 Găgăuzia – autonomie teritorială, parte componentă a Republicii Moldova
- 3.1.3 Economia și finanțele UTA Găgăuzia
- 3.1.4 Sistemul de justiție din UTA Găgăuzia

Obiective de învățare:

- Să cunoască care este organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;
- Să cunoască și să descrie tipurile de unități administrativ-teritoriale;
- Să descrie forma de organizare administrativă a UTA Găgăuzia în componența Republicii Moldova;
- Să cunoască principalele aspecte ce țin de economia și finanțele UTA Găgăuzia;
- Să descrie sistemul de justiție din cadrul autonomiei.

3.1.1 Aspecte generale ale organizării administrative-teritoriale ale Republicii Moldova

Conform Constituției¹¹⁴, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare¹¹⁵. Localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică¹¹⁶.

114 Constituția Republicii Moldova, art. 110, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#.

115 Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 4, alin. 4, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro.

116 Constituția Republicii Moldova, art.110, <https://www.legis.md/cautare/getResults?doc>

În același timp, Moldova este divizată în 6 regiuni de dezvoltare¹¹⁷, dar ele nu au statut de persoană-juridică, nu sunt unități teritorial-administrative și nu au autorități alese¹¹⁸. Instituțional, acestea sunt subordonate administrației publice centrale (Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale) și sunt create pentru planificarea, implementarea și evaluarea politicilor de dezvoltare regională. În mod similar, în baza regiunilor de dezvoltare, în 2017, au fost create 6 regiuni NUTS pentru scopuri teritorial-statistice.

Republica Moldova este organizată din punct de vedere administrativ în 896 unități administrativ teritoriale (UAT) de nivelul I (sate, comune, orașe și municipii), 34 de unități administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul II (32 raioane, mun. Chișinău și mun. Bălți) și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, pentru o populație mai mică de 3 milioane de locuitori (2,9 milioane conform recensământului din 2014)¹¹⁹.

Satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri, în care majoritatea forței de muncă se află concentrată în agricultură, silvicultură, pescuit, oferind un mod specific și viabil de viață locuitorilor săi, și care, prin politicile de modernizare, își va păstra și în perspectivă specificul rural.

Comuna este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din două sau mai multe sate, care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice. Satul în care își are sediul consiliul comunal este numit sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință.

Orașul este o unitate administrativ-teritorială în care majoritatea resurselor de muncă este ocupată în activități neagricole cu un nivel diversificat de dotare și echipare, exercitând o influență socioeconomică semnificativă asupra zonei înconjurătoare. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

Municipiul este o localitate de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii. Statutul de municipiu se atribuie orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Cahul, Ceadâr-Lunga, Comrat, Edineț, Hîncești, Orhei, Soroca, Strășeni, Tiraspol și Ungheni. Municipiul Chișinău este capitala Republicii Moldova. Statutul municipiului Chișinău este reglementat prin lege organică.

[id=136130&lang=ro#](#).

117 Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, anexa-regiunile de dezvoltare, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#.

118 Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, art. 3(1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#.

119 Hotărârea Guvernului nr. 126/2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, comp., V, p., 41, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro.

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale. Orașul în care își are sediul consiliul raional este numit oraș-reședință. Raionul poartă denumirea orașului-reședință. Hotarele administrative ale raionului reprezintă perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia și care coincide cu hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof¹²⁰.

Formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor. Modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)¹²¹. Unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale. În cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic de locuitori, modificând legea, în acest sens.

Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, inclusiv ca urmare a amalgamării voluntare, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor¹²².

Divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit.

Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale¹²³.

120 Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 5-10, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro.

121 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

122 Legeanr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 17-18, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro.

123 Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 2-3, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro.

3.1.2 Găgăuzia – autonomie teritorială, parte componentă a Republicii Moldova

Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural¹²⁴.

Pământul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale, bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul Găgăuziei, sunt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie, totodată, baza economică a Găgăuziei¹²⁵.

Cetățenii care locuiesc pe teritoriul Găgăuziei sunt cetățeni ai Republicii Moldova. Temeurile, modul de dobândire și de încetare a cetățeniei sunt stabilite de Legea Republicii Moldova „Cu privire la cetățenia Republicii Moldova”.

Pe teritoriul Găgăuziei sunt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

Limbile oficiale ale Găgăuziei sunt limbile română, găgăuză și rusă. Pe teritoriul Găgăuziei este garantată funcționarea, alături de limbile oficiale, și a altor limbi.

Găgăuzia își are simbolică sa, care se folosește deopotrivă cu simbolică de stat a Republicii Moldova.

În cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă.

Statutul special de autonomie al unității teritoriale autonome Găgăuzia se reglementează de Constituția Republicii Moldova¹²⁶, Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei¹²⁷ și Regulamentul Găgăuziei¹²⁸.

UTA Găgăuzia este amplasată în partea de sud-est a Republicii Moldova, pe un teritoriu total de 1832 km² (5,5% din teritoriul Republicii Moldova) și cu o populație de 134535 locuitori, dintre care găgăuzi (83,8%), bulgari (4,9%), moldoveni (4,7%), ruși (3,2%), ucraineni (2,5%), alții (0,9%) (recensământul din 2014)¹²⁹. Autonomia are trei limbi oficiale – găgăuză, română și rusă. Conform recensământului din 2014, 80% din populație a declarat limba găgăuză drept limba lor maternă, aproximativ

124 Constituția Republicii Moldova, art. 111, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#.

125 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

126 Constituția Republicii Moldova, art. 111, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#.

127 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

128 Regulamentul Găgăuziei (Gagauz-Yeri), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

129 Rezultatele Recensământului populației și locuințelor 2014, <https://statistica.gov.md/ro/recensamantul-populatiei-si-al-locuintelor-2014-122.html>.

10% – rusă și mai puțin de 4% – moldovenească (româna). Într-o încercare de a crește statutul și utilizarea limbii găgăuze, în 2018 Adunarea Populară a adoptat o lege locală ce are scopul să sporească folosirea și studierea limbii găgăuze. În școli procesul de învățământ este organizat predominant în limba rusă, iar limbile găgăuză și de stat (română) sunt predate ca discipline de studiu.

UTA Găgăuzia are o economie agrară, bazată mai ales pe viticultură. Principalele produse de export includ vinul, uleiul de floarea soarelui, băuturi nealcoolice, lână, piele și textile, iar regiunea exportă 42% din producția sa către Uniunea Europeană¹³⁰.

Din componența autonomiei fac parte un municipiu, două orașe, douăzeci de sate și trei comune. Centrul administrativ al autonomiei este municipiul Comrat. Autonomia Găgăuză mai include 3 unități administrative/dolai (Comrat, Ceadăr-Lunga și Vulcănești), care nu au statut de unități administrativ-teritoriale și sunt parte a sistemului executiv al autonomiei.

În conformitate cu prevederile art. 5, al Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în componența Găgăuziei intră localitățile în care găgăuzii constituie mai mult de 50 procente din populație. Localitățile unde găgăuzii constituie mai puțin de 50 procente din populație pot fi incluse în componența Găgăuziei în baza voinței majorității alegătorilor, liber exprimate în cadrul referendumului local, efectuat din inițiativa a cel puțin o treime din alegătorii localității respective. Includerea acestor localități în componența Găgăuziei are loc în baza rezultatelor referendumului local, efectuat în fiecare localitate în parte de către Guvernul Republicii Moldova. Localitățile care au intrat în componența Găgăuziei își păstrează dreptul de a ieși din componența ei printr-un referendum local efectuat din inițiativa a cel puțin o treime din alegători, însă nu mai devreme de un an din momentul intrării în componența Găgăuziei.

Hotărârea privind efectuarea și rezultatele referendumului local asupra intrării sau ieșirii din componența autonomiei se adoptă de Adunarea Populară a Găgăuziei.

3.1.3 Economia și finanțele UTA Găgăuzia

Constituția Republicii Moldova (art. 111 alin. (4))¹³¹ stipulează că pământul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale, bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul Găgăuziei, sunt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie totodată baza economică a Găgăuziei.

Norme similare sunt stipulate în Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) (art. 6)¹³². Această normă are o serie de scopuri importante. În primul rând, ea confirmă suveranitatea statului asupra resurselor sale naturale. În al doilea rând, aceasta stabilește baza pentru gestionarea și distribuirea

130 <https://gagauziadialogue.md/ro/atu-gagauzia/>.

131 Constituția RM art. 111 alin. (4) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ro.

132 Legea RM nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro.

acestor resurse, subliniind importanța lor națională. De asemenea, promovează dezvoltarea autonomiei prin oferirea unei oportunități pentru dezvoltarea economică a Găgăuziei pe baza resurselor sale naturale.

Republica Moldova dispune de un sistem bugetar unic. În conformitate cu art. 131 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova¹³³ și art. 26 alin. (1) din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale¹³⁴, bugetul public național include următoarele componente:

- ▶ Bugetul de stat;
- ▶ Bugetul asigurărilor sociale de stat;
- ▶ Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală;
- ▶ Bugetele locale.

Bugetul UTA Găgăuzia este inclus în categoria bugetelor locale. Mecanismul, criteriile și procedura de stabilire a transferurilor interbugetare sunt reglementate de Legea RM nr. 397/2003 privind finanțele publice locale¹³⁵ și alte acte normative.

În conformitate cu prevederile art. 10 din Legea UTA Găgăuzia nr. 8/2013 privind finanțele publice¹³⁶, sistemul bugetar este un sistem unificat de bugete și fonduri, care constituie bugetul UTA Găgăuzia și este format din:

- Bugetul central, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare pentru îndeplinirea funcțiilor care, în conformitate cu legislația, sunt de competența UTA Găgăuzia, precum și a funcțiilor suplimentare care îi sunt delegate de către Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova;
- Bugetele raionale (dolayurilor), care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare pentru îndeplinirea funcțiilor ce țin de competența raioanelor conform legislației și a funcțiilor suplimentare care le sunt delegate de către Comitetul Executiv al Găgăuziei;
- Bugete locale – bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) care fac parte din UTA Găgăuzia.

Prevederile art. 111 alin. (5) din Constituția RM¹³⁷ stipulează că bugetul UTA Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei, și anume Legea RM nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

133 Constituția RM, art. 131 alin. (1) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ro.

134 Legea RM nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art. 26 alin. (1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142656&lang=ro.

135 Legea RM nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138947&lang=ro.

136 Legea UTA Gagauzia nr. 8/2013 privind finanțele publice, art. 10, <https://halktoplushu.md/archives/321>.

137 Constituția RM art. 111 alin. (5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ro.

Normele art. 18 alin. (1) din Legea nr. 344/1994¹³⁸ stipulează că bugetul Găgăuziei este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară. Cu toate acestea, această normă nu este implementată în totalitate.

Elaborarea și executarea bugetului central și a bugetelor dolayurilor se efectuează de către Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia, iar examinarea și aprobarea acestora – de către Adunarea Populară a Găgăuziei; a bugetelor locale ale satelor (comunelor), orașelor și municipiilor – de către organele publice locale corespunzătoare. Responsabilitatea pentru executarea bugetelor respective este pusă în sarcina Comitetului Executiv al UTA Găgăuzia și a organelor publice locale.

În ceea ce privește elaborarea, aprobarea și executarea bugetului autonomiei, autoritățile UTA Găgăuzia, la fel ca și alte autorități ale administrației publice locale, se bucură de autonomie financiară bazată pe surse de venituri clar definite, atât în ce privește veniturile proprii, cât și cotele de defalcări de la impozitele și taxele de stat.

Relația dintre bugetul de stat și bugetele locale se realizează prin:

- ▶ Transferuri cu destinație generală;
- ▶ Transferuri cu destinație specială.

Pentru UTA Găgăuzia există anumite particularități în ceea ce privește relațiile interbugetare și formarea părții de venituri a bugetului. Bugetul UTA Găgăuzia nu primește transferuri cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale (de echilibrare). La rândul său, Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale din Găgăuzia este format din impozitul pe venitul persoanelor fizice, care nu este distribuit sub formă de deduceri la bugetele unităților administrativ-teritoriale din Găgăuzia.

Veniturile bugetului central al UTA Găgăuzia se formează din:

1. Impozitul pe venitul al persoanelor fizice, care rămâne în bugetul UTA Găgăuzia în cuantumul de 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA Găgăuzia, dar nu primește transferuri cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale (de echilibrare) al bugetului de stat. În timp ce restul bugetelor se formează din 100% pentru APL de nivelul întâi, 50% pentru mun. Chișinău și mun. Bălți și 25% pentru APL de nivelul II din volumul total colectat pe teritoriul respectiv și transferurile cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale.

2. Următorul tip de impozit care se formează exclusiv la bugetul UTA Găgăuzia este impozitul pe venitul al persoanelor juridice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA Găgăuzia.

138 Legea RM nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 18 alin. (1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro.

3. De asemenea, bugetul UTA Găgăuzia se formează din taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome.

4. Următoarea particularitate este colectarea accizelor la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA Găgăuzia.

De menționat că bugetul UTA Găgăuzia nu primește defalcări de la taxele pentru resursele naturale, așa cum este prevăzut pentru mun. Bălți și mun. Chișinău.

Celelalte tipuri de venituri și relațiile interbugetare sunt similare cu restul unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova.

Tipurile de defalcări din impozitele și taxele de stat, specifice exclusiv bugetului UTA Găgăuzia, permit acoperirea cheltuielilor legate de particularitățile funcționării autonomiei, prevăzute de legislația în vigoare (dezvoltarea limbii și culturii găgăuze, întreținerea Televiziunii Găgăuze, a Centrului Științific, întreținerea autorităților regionale (Comitetul Executiv și Adunarea Populară) etc.).

Analiza venitului bugetar total *pe capita* indică faptul că UTA Găgăuzia se află printre primele poziții. Astfel, în anul 2023, venitul bugetar total *pe capita* pentru UTA Găgăuzia este de 8919,0 lei, ceea ce este cu 2072,1 lei mai puțin decât același indicator pentru mun. Chișinău, dar cu 1539,4 lei mai mult decât pentru mun. Bălți.

În ce ține partea de cheltuieli, autoritățile UTA Găgăuzia, ca și restul autorităților UAT, se bucură de un grad înalt de independență în deciderea priorităților de cheltuieli. Totuși, relațiile dintre centru și autonomie în acest domeniu sunt caracterizate printr-un grad înalt de coordonare. Ministerul Finanțelor emite anual note metodologice, circulare, verifică proiectul bugetului și primește rapoarte periodice și anuale cu privire la executarea bugetului.

O sursă importantă a veniturilor Găgăuziei pentru proiectele de infrastructură sunt resursele financiare oferite de mai multe mecanisme/fonduri naționale de dezvoltare, cum ar fi Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și Locală, Fondul Național pentru Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, Fondul Național pentru Mediu, Fondul Rutier etc., precum și de către donatorii internaționali.

Sistemul de distribuire a finanțelor publice este parte a sistemului de relații dintre guvernul central și autoritățile autonomiilor teritoriale și pentru a răspunde tuturor provocărilor și solicitărilor, lucrurile trebuie abordate dintr-o perspectivă sistemică, bazată pe dialog și consultare între părți, cu implicarea obligatorie a experților în domeniul finanțelor publice. Lansarea fondurilor de preaderare la Uniunea Europeană, alte proiecte și finanțări emergente procesului de integrare europeană trebuie abordate în cadrul unor mecanisme clare și echitabile de acces și distribuire pe bază de competențe și competitivitate, astfel, contribuind la rezolvarea cu succes a problemelor legate de dezvoltarea Republicii Moldova într-un cadru unitar și consensual.

3.1.4 Sistemul de justiție din UTA Găgăuzia

Sistemul de realizare a justiției în UTA Găgăuzia este parte componentă a sistemului național de justiție și este organizat și administrat în conformitate cu legislația Republicii Moldova.

Sistemul de justiție din UTA Găgăuzia este parte a sistemului național de justiție.

Puterea judecătorească. În UTA Găgăuzia organizarea judecătorească este reglementată de Constituție, Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească¹³⁹, alte acte normative conexe. Justiția se realizează prin intermediul judecătoriei Comrat, în circumscripția căreia se află toate localitățile din UTA Găgăuzia, Curtea de Apel Comrat, în circumscripția căreia se află judecătoriile din Comrat, Cimișlia și Curtea Supremă de Justiție.

Instanțele judecătorești se formează pe principiul numirii judecătorilor. Președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți în funcție de către Consiliul Superior al Magistraturii, pe un termen de 4 ani, conform art. 9 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului și Legii nr. 147/2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor. Aceștia pot fi numiți repetat în funcțiile respective, dar nu mai mult de 2 mandate succesive.

Conform prevederilor art. 8, alin. 3-4, al Legii nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, în cazurile și în modul prevăzute de legislația procesuală, procedura judiciară se poate desfășura și în altă limbă, în condițiile Legii cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova. În cazul în care, procedura judiciară se efectuează în altă limbă, documentele procesuale judiciare se întocmesc în mod obligatoriu și în limba română.

Procuratura. În UTA Găgăuzia, activitatea Procuraturii este reglementată de Constituție, de Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură¹⁴⁰, de alte acte legislative, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Conform Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, Procuratura este un sistem unic, care include¹⁴¹:

- a) Procuratura Generală;
- b) Procuraturile specializate;
- c) Procuraturile teritoriale.

Procuraturile teritoriale activează, de regulă, în circumscripțiile instanțelor judecătorești conform competenței teritoriale stabilite în Regulamentul Procuraturii.

139 Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140440&lang=ro#.

140 Legea nr. 3/20216 cu privire la Procuratură, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141822&lang=ro#.

141 Legea nr. 3/20216 cu privire la Procuratură, art. 7, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141822&lang=ro#.

Procuratura unității teritoriale autonome Găgăuzia este o Procuratură teritorială ce își exercită atribuțiile în teritoriul unității teritoriale autonome respective. Procuratura teritorială este condusă de către un procuror-șef și adjunctul sau, după caz, adjunctii săi conform competențelor stabilite de procurorul-șef. În cadrul Procuraturii teritoriale pot fi constituite subdiviziuni conduse de adjunctul (adjuncții) procurorului-șef al Procuraturii teritoriale.

Conform prevederilor art. 20 (5) al Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia poate candida persoana care întrunește condițiile prevăzute de prezenta lege pentru funcția de procuror, și care: a) are o experiență profesională neîntreruptă în domeniul dreptului de 10 ani, dintre care 5 ani în funcția de procuror sau judecător; b) în ultimii 3 ani până la anunțarea concursului nu a fost membru și/sau nu a desfășurat activități cu caracter politic în cadrul unui partid politic sau al unei organizații social-politice; c) cunoaște limba găgăuză. La funcția de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia poate candida procurorul care întrunește condițiile prevăzute la alin. (4) și cunoaște limba găgăuză.

Art. 25, alin. 3 al Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură stabilește, că candidatul la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia este propus de către Adunarea Populară a Găgăuziei cu cel puțin 3 luni înainte de intervenirea vacanței funcției sau, în cazul în care aceasta intervine înainte de expirarea mandatului, în termen de 2 luni de la intervenirea vacanței.

Candidatul la funcția de procuror-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia este selectat de Adunarea Populară a Găgăuziei în baza condițiilor și criteriilor stabilite de Legea nr. 3/2016 și regulamentul aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor. Candidatul se selectează în urma unui concurs public organizat și desfășurat în conformitate cu procedura stabilită de legea locală adoptată de Adunarea Populară. În baza materialelor prezentate de Adunarea Populară, Consiliul Superior al Procurorilor, în termen de o lună, verifică respectarea procedurii și corespunderea candidatului condițiilor și criteriilor prevăzute de prezenta lege și regulamentul aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor și propune Procurorului General numirea sa în funcție.

Direcția de justiție a unității teritoriale autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri) este o autoritate care asigură punerea în aplicare a politicii de stat în domeniul justiției în unitatea teritorial autonomă Găgăuzia. Direcția se subordonează Ministrului Justiției al Republicii Moldova și Comitetului Executiv al Găgăuziei.

Direcția de justiție a UTA Găgăuzia a fost creată și activează în baza Legii nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Hotărârii Guvernului nr. 356 din 24.06.1996 cu privire la Direcția de justiție a unității teritoriale autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri), precum și Ordinului Ministrului Justiției nr. 190 din 23.08.1996 prin care s-a aprobat Regulamentul Direcției.

Direcția de justiție a UTA Găgăuzia elaborează și participă la elaborarea proiectelor actelor normative în chestiunile ce țin de competența Găgăuziei, sistematizează și perfecționează legislația, acordă sprijin Ministerului Justiției la coordonarea activității instituțiilor subordonate lui aflate pe teritoriul Găgăuziei. Direcția are statut de persoană juridică cu reședința în or. Comrat. Șeful direcției este numit de Ministerul Justiției al Republicii Moldova la propunerea Adunării Populare a Găgăuziei și este membru din oficiu al colegiului Ministerului Justiției. În structura Direcției intră Secția legislație și Serviciul judecătories, notariat și avocatură¹⁴².

De asemenea, Șeful direcției este membru al Comitetului Executiv al Găgăuziei, aprobat de Adunarea Populară.

3.2 Organele de autoadministrare ale autonomiei și relația cu autoritățile publice centrale

Subiecte de conținut:

- 3.2.1 Adunarea Populară – autoritate reprezentativă a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)**
- 3.2.2 Guvernatorul (Başkanul Găgăuziei) Comitetul Executiv**
- 3.2.3 Comitetul Executiv**
- 3.2.4 Administrația publică locală**
- 3.2.5 Serviciile publice desconcentrate**

Obiective de învățare:

- Să definească locul și rolul Adunării Populare a UTA Găgăuzia în sistemul organelor de autoadministrare ale autonomiei;
- Să cunoască competențele și atribuțiile Adunării Populare;
- Să cunoască care sunt relațiile Adunării Populare cu autoritățile administrației publice centrale;
- Să definească locul și rolul Guvernatorului (Başkanului) Găgăuziei în sistemul organelor de autoadministrare ale autonomiei;
- Să cunoască competențele și atribuțiile Başkanului;
- Să descrie raporturile de colaborare și conlucrare ale Başkanului cu autoritățile administrației publice centrale;
- Să definească locul și rolul Comitetului Executiv al UTA Găgăuziei în sistemul organelor de autoadministrare ale autonomiei;
- Să cunoască competențele și atribuțiile Comitetului Executiv;
- Să cunoască care sunt relațiile Comitetului Executiv cu autoritățile administrației publice centrale;

142 <https://www.justice.gov.md/ro/content/competenta-24>.

- Să descrie raporturile dintre administrația publică locală din autonomie cu autoritățile autonomiei teritoriale;
- Să cunoască și să descrie raporturile și relațiile autorităților autonome cu serviciile desconcentrate ale administrației publice centrale de specialitate.

3.2.1 Adunarea Populară – autoritate reprezentativă a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)

Adunarea Populară este autoritatea reprezentativă a UTA Găgăuzia, învestită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale.

Adunarea Populară a Găgăuziei este aleasă în circumscripții teritoriale prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Componenta numerică a Adunării Populare se constituie astfel: un deputat de la 5 mii de alegători cu condiția ca fiecare localitate să aibă cel puțin un deputat. Adunarea Populară a Găgăuziei este compusă din 35 de deputați.

Deputat în Adunarea Populară poate fi cetățeanul Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 21 de ani și în momentul efectuării alegerilor locuiește pe teritoriul circumscripției teritoriale (localității) pe care o va reprezenta.

Adunarea Populară a Găgăuziei adoptă legi locale, în limitele competenței sale, cu votul majorității deputaților aleși. Regulamentul Găgăuziei se adoptă cu votul a două treimi din deputații aleși.

Competențele Adunării Populare¹⁴³:

1. Adoptarea actelor normative locale în domeniile:
 - a) Științei, culturii, învățământului;
 - b) Gospodăriei comunale și gospodăriei de exploatare a fondului de locuințe, urbanisticii;
 - c) Ocrotirii sănătății, culturii fizice și sportului;
 - d) Activității bugetar-financiare și fiscale locale;
 - e) Economiei și ecologiei;
 - f) Relațiilor de muncă și asistenței sociale.
2. Soluționarea în condițiile legii a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirii și modificării categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, denumirilor lor;
3. Stabilirea modului de organizare și de activitate a autorităților administrației publice locale ale Găgăuziei și a asociațiilor de cetățeni, cu excepția partidelor și altor organizații social-politice;

143 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 12, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

4. Destituirea persoanelor cu funcții de răspundere din autoritățile administrației publice ale Găgăuziei;
5. Anularea totală sau parțială a hotărârilor și dispozițiilor Comitetului Executiv și ale altor autorități publice ale Găgăuziei în cazul în care ele sunt în contradicție cu Regulamentul Găgăuziei și cu legile locale;
6. Fixarea, organizarea și efectuarea alegerilor de deputați în Adunarea Populară și aprobarea componenței Comisiei Electorale Centrale pentru efectuarea alegerilor; fixarea alegerilor în autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia;
7. Efectuarea referendumului local în problemele ce țin de competența Găgăuziei;
8. Aprobarea regulamentului privind simbolică Găgăuziei;
9. Stabilirea titlurilor de onoare și aprobarea distincțiilor.

Adunarea Populară are un șir de competențe, implementarea cărora se realizează în coordonare, colaborare direct cu autoritățile centrale ale Republicii Moldova:

1. Participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei;
2. Examinarea chestiunii și înaintarea în Parlamentul Republicii Moldova a inițiativei privind decretarea stării excepționale pe teritoriul Găgăuziei și instituirea formei speciale de administrare, în acest caz, în interesul securității și protecției locuitorilor Găgăuziei.

În vederea garantării drepturilor și prevederilor constituționale, dar și a altor acte normative naționale cu privire la organizarea și funcționarea autonomiei găgăuze, Adunarea Populară are dreptul de a se adresa, în condițiile legii, Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru a anula actele normative ale autorităților legislative și executive ale Republicii Moldova care lezează împuternicirile Găgăuziei.

În cazul în care Curtea Constituțională a Republicii Moldova declară nule pe teritoriul Găgăuziei actele normative ale Republicii Moldova sau unele prevederi ale lor, relațiile juridice, apărute în urma acțiunii acestor acte normative, vor fi reglementate de către Parlament sau de către Președintele Republicii Moldova.

Acțiunea actului normativ contestat se suspendă până la adoptarea de către Curtea Constituțională a hotărârii respective.

Actele normative ale Găgăuziei care contravin Constituției Republicii Moldova și altor legi se declară nule¹⁴⁴.

Legile și hotărârile Adunării Populare sunt trimise Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării, cu titlu de informare.

144 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 12, alin. 4-6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

3.2.2 Guvernatorul (Başkanul Găgăuziei)

Guvernatorul (Başkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei, conducătorul puterii executive, căruia i se subordonează toate autoritățile administrației publice din Găgăuzia.

Guvernatorul Găgăuziei reprezintă autonomia pe teritoriul Republicii Moldova și în relațiile internaționale.

Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, pe bază alternativă.

Guvernatorul Găgăuziei trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 35 de ani și posedă limba găgăuză. Aceeași persoană este reeligibilă în funcția de Guvernator al Găgăuziei pentru două mandate consecutive.

Guvernatorul Găgăuziei emite hotărâri și dispoziții care sunt executorii pe tot teritoriul Găgăuziei și intră în vigoare la data publicării. Guvernatorul Găgăuziei informează anual Adunarea Populară despre activitatea autorităților administrației publice din Găgăuzia.

Suspendarea din funcție, înainte de termen, a Guvernatorului Găgăuziei are loc în cazul dacă acesta nu respectă Constituția Republicii Moldova, prezenta lege, legile locale și hotărârile Adunării Populare sau dacă a comis o infracțiune. Decizia de destituire a Guvernatorului Găgăuziei se ia cu votul a două treimi din deputații aleși ai Adunării Populare, iar decizia de destituire a altor persoane oficiale ale autorităților administrației publice cu majoritatea de voturi ale deputaților Adunării Populare. În cazul destituirii Guvernatorului Găgăuziei sau a demisionării acestuia, obligațiunile lui îi sunt încredințate prim-vicepreședintelui Comitetului executiv. Noile alegeri se efectuează cel târziu peste 3 luni după intervenirea vacanței funcției de Guvernator al Găgăuziei¹⁴⁵.

Competențele Guvernatorului Găgăuziei¹⁴⁶:

1. Reprezintă Găgăuzia atunci când se soluționează probleme de politică internă și externă a Republicii Moldova care privesc interesele Găgăuziei;
2. Conduce Comitetul Executiv al Găgăuziei în conformitate cu legea;
3. Prezintă Adunării Populare a Găgăuziei, spre aprobare, structura Comitetului Executiv și componența lui;
4. Formează administrația Guvernatorului Găgăuziei;
5. Semnează legile locale;
6. Emite hotărâri și dispoziții executorii pe teritoriul Găgăuziei;

145 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 14-15, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

146 Regulamentul Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 68, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

7. Exerciță conducerea autorităților administrației publice ale Găgăuziei și asigură interacțiunea lor;
8. De comun acord cu Adunarea Populară a Găgăuziei, numește și destituie șefii de administrații ale raioanelor din Găgăuzia;
9. Este în drept să inițieze efectuarea referendumului local în condițiile legii Găgăuziei;
10. Este în drept să dizolve înainte de termen Adunarea Populară a Găgăuziei în cazul imposibilității de a forma Comitetul Executiv al Găgăuziei în decurs de 45 de zile după propunerea componenței lui sau în cazul blocării timp de 2 luni a proiectului legii bugetului Găgăuziei. Adunarea Populară poate fi dizolvată după consultarea de către Guvernator a fracțiunilor și a Prezidiului Adunării Populare. Adunarea Populară poate fi dizolvată numai după ce se respinge a doua oară componența Comitetului Executiv propusă de Guvernator;
11. Adresează poporului Găgăuziei mesaje;
12. Informează anual Adunarea Populară a Găgăuziei despre activitatea autorităților administrației publice;
13. Conferă decorații și titluri de onoare ale Găgăuziei;
14. Dispune de dreptul de inițiativă legislativă în Adunarea Populară a Găgăuziei.

Raporturile Guvernatorului (Bașkanului) Găgăuziei cu autoritățile publice naționale:

Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova.

Hotărârile și dispozițiile Guvernatorului Găgăuziei, în termen de 10 zile după adoptare, sunt trimise Guvernului Republicii Moldova cu titlu de informare.

3.2.3 Comitetul Executiv

Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul Executiv care este format la propunerea Guvernatorului de către Adunarea Populară la prima sesiune cu votul majorității deputaților aleși. Comitetul Executiv este un organ executiv colectiv, condus de Bașkan, cu responsabilități în domeniul elaborării și implementării politicilor în sferile atribuite în competența autonomiei. În exercitarea funcțiilor sale, Comitetul Executiv adoptă hotărâri și dispoziții, în baza unei proceduri colegiale de luare a deciziilor. Acesta are de asemenea un rol important în furnizarea serviciilor publice populației din regiune (direct sau prin intermediul instituțiilor subordonate)¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău,

Comitetul Executiv al Găgăuziei asigură¹⁴⁸:

- a) Executarea și respectarea Constituției și legilor Republicii Moldova, precum și a actelor normative ale Adunării Populare;
- b) Reglementarea, în condițiile legii, a raporturilor de proprietate pe întreg teritoriul, administrarea economiei, construcției social-culturale, sistemului financiar-bugetar local, asistenței sociale, retribuirii muncii, sistemului fiscal local, protecției mediului înconjurător și folosirii raționale a resurselor naturale;
- c) Determinarea structurii și direcțiilor prioritare de dezvoltare a economiei și ale progresului tehnico-științific;
- d) Elaborarea programelor de dezvoltare economică, socială și național-culturală, de protecție a mediului înconjurător și realizarea lor după aprobarea de către Adunarea Populară;
- e) Elaborarea și prezentarea bugetului Găgăuziei spre aprobare Adunării Populare și executarea acestuia;
- f) Soluționarea problemelor ce țin de securitatea ecologică, folosirea rațională, protecția și regenerarea resurselor naturale, instituirea carantinei și declararea zonelor calamităților naturale;
- g) Elaborarea și realizarea programelor în domeniul învățământului, culturii, ocrotirii sănătății, culturii fizice și sportului, asistenței sociale, precum și ocrotirea și valorificarea monumentelor de istorie și cultură;
- h) Egalitatea în drepturi și libertățile cetățenilor, concilierea națională și civilă, ocrotirea legalității și ordinii publice;
- i) Elaborarea și promovarea politicii demografice științific fundamentate, crearea programelor de urbanizare și de dezvoltare a gospodăriei comunale și de locuințe;
- j) Funcționarea și dezvoltarea limbilor și culturilor naționale pe teritoriul Găgăuziei.

Comitetul Executiv deține dreptul de inițiativă legislativă în Adunarea Populară.

Structura și componența Comitetului Executiv. Comitetul Executiv al Găgăuziei este format din subdiviziuni structurale, pe domeniile de interes public și care constituie sistemul instituțional al administrației publice din autonomie. Comitetul executiv este format din 3 tipuri de autorități:

- ▶ Autoritățile subordonate și coordonate de către Guvernatorul Găgăuziei - Direcția Generală de Afaceri a Bașkanului și a Comitetului Executiv, Direcția Generală de Dezvoltare Economică și Turism, Direcția Generală de Finanțe, Direcția Generală de Sănătate și Protecție Socială, Direcția

2021, p. 65, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

148 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 17, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

Generală a Relațiilor Externe, Direcția Generală a Educației, Direcția Generală a Agriculturii, Direcția Generală de Tineret și Sport, Direcția Generală de Construcții și Infrastructură, Direcția Generală de Cultură, Agenția de promovare a Investițiilor;

- ▶ Administrațiile raioanelor Comrat, Vulcănești și Ceadăr-Lunga;
- ▶ Latura executivă a puterii publice este completată în UTA Găgăuzia de către autoritățile cu subordonare și coordonare combinată – împreună cu autoritățile administrației publice centrale naționale – Direcția de justiție a UTA Găgăuzia.

Comitetul executiv este condus de către Guvernatorul Găgăuziei, care este asistat de către un prim-vicepreședinte și de vicepreședinții Comitetului – membri ai Comitetului Executiv.

Raporturile Comitetului Executiv cu autoritățile publice naționale. Comitetul Executiv participă la activitatea autorităților administrației publice centrale de specialitate ale Republicii Moldova în problemele ce țin de interesele Găgăuziei. La propunerea Guvernatorului Găgăuziei conducătorii direcțiilor de branșă sunt incluși în componența colegiilor ministerelor, altor autorități administrative centrale ale Republicii Moldova.

Hotărârile și dispozițiile Comitetului Executiv al Găgăuziei, în termen de 10 zile după adoptare, sunt trimise Guvernului Republicii Moldova cu titlu de informare.

3.2.4 Administrația publică locală

Administrația publică locală a UTA Găgăuzia, care este formată în conformitate cu Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și activează conform Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) și legilor locale, administrează, pe propria răspundere, resursele financiare și nefinanciare, precum și drepturile patrimoniale în interesul populației locale.

Pornind de la domeniile de activitate ale APL, stabilite prin Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006¹⁴⁹ și prevederile Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală¹⁵⁰ autoritățile administrației publice din autonomia teritorială găgăuză pot fi divizată în:

- ▶ Autorități ale administrației publice locale de nivel special – Adunarea Populară, Guvernatorul și Comitetul Executiv, care sunt constituite și activează pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia care are un nivel special de administrare pentru soluționarea problemelor cu caracter politic, economic și cultural în interesul întregii populații;

149 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro#.

150 Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 1, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141526&lang=ro#.

- ▶ Autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale.

Administrarea publică în raioane (dolay) este exercitată de administrațiile acestora, condusă de șefii administrațiilor raionale, care sunt membrii Comitetului Executiv. Șefii de administrații ale raioanelor sunt persoane oficiale care exercită atribuții de administrare, de gestiune, de dispoziție și de control pe teritoriul subordonat. Împuternicirile și activitatea șefilor de administrație și administrațiilor raioanelor, satelor, sunt stabilite de legea locală.

Autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă bugetul propriu și îl execută. Mijloacele autorităților administrației publice locale nu pot fi retrase, decât în cazurile prevăzute de lege¹⁵¹.

3.2.5 Serviciile publice descentralizate

Pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sunt responsabile, ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice descentralizate pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice descentralizate din subordine care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate.

Constituirea, reorganizarea sau dizolvarea serviciilor publice descentralizate, stabilirea structurii și efectivului-limită ale acestora țin de competența Guvernului și se efectuează la propunerea ministrului sau a directorului general, dacă actele legislative speciale nu prevăd altfel.

Serviciile publice descentralizate se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal¹⁵².

În autonomia găgăuză sunt organizate și funcționează două tipuri de servicii descentralizate: unele deservesc doar teritoriul administrativ al Găgăuziei, pe când altele deservesc și câteva raioane din vecinătatea autonomiei. Coordonarea acestor servicii descentralizate este realizată de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat din Comrat, oficiu care realizează de asemenea și controlul administrativ al actelor adoptate de autoritățile UTA Găgăuzia.

Analiza structurii Comitetului Executiv arată o interconexiune unică a structurilor executive centrale cu administrația autonomiei. Șeful Direcției Justiției a Găgăuziei este numit și eliberat din funcție de ministrul justiției al Republicii Moldova, la propunerea Adunării Populare a Găgăuziei, și este din oficiu membru al colegiului Ministerului Justiției al Republicii Moldova.

151 Regulamentul Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 82, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

152 Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art. 31 (1-3), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro.

La propunerea Guvernatorului Găgăuziei și cu acordul Adunării Populare a acesteia, Ministrul de Interne al Republicii Moldova, numește în funcție și eliberează din funcție șeful Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia. În cadrul Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia se organizează și funcționează inspectorate de poliție (Comrat, Ceadr-Lunga și Vulcănești), secții și servicii, corespunzător organizării administrativ-teritoriale, în funcție de întinderea teritoriului, de numărul populației, de numărul și de importanța obiectivelor economice și sociale.

Calitatea de membru și participarea acestor structuri în ședințele Comitetului Executiv poate fi, parțial, benefică și poate permite un nivel mai sporit de cooperare și un schimb mai bun de informații între centru și autonomie.

3.3 Cadrul legal, statutul și exercitarea competențelor autonomiei

Subiecte de conținut:

3.3.1 Cadrul legal și statutul autonomiei

3.3.2 Modalitatea de realizare a competențelor

Obiective de învățare:

- Să cunoască cadrul legal care reglementează organizarea și funcționarea UTA Găgăuzia în cadrul sistemului administrativ-teritorial al Republicii Moldova;
- Să determine statutul și raporturile autonomiei în cadrul sistemului de guvernare pe mai multe niveluri din Republica Moldova;
- Să cunoască și să înțeleagă exemplele comparative din alte state, referitoare la statutul juridic de organizare și funcționare a autonomiilor teritoriale;
- Să determine și să definească problemele statutului juridic al autonomiei în cadrul sistemului administrativ național;
- Să cunoască și să descrie competențele autonomiei în exercitarea actului de administrare publică;
- Să determine problemele legate de exercitarea competențelor de către autoritățile autonome.

Republica Moldova este un stat unitar cu un sistem de administrație publică locală pe două niveluri (raioane și unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi – sate, comune, orașe și municipii) și cu un sistem relativ centralizat de administrație publică. Administrația publică asimetrică este un fenomen în structura administrativ-teritorială curentă a Republicii Moldova, autonomia găgăuză fiind inclusă până recent în rândul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi (raioane), fapt ce nu reflecta deplin competențele speciale ale autonomiei. În 2020, modificările aduse Legii privind administrația publică locală, Legii cu privire la descentralizarea administrativă și Legii privind organizarea administrativ-teritorială a țării au atribuit unității teritoriale

autonome Găgăuzia un nivel special de administrație publică locală¹⁵³.

3.3.1 Cadrul legal și statutul autonomiei

Statutul special de autonomie al unității teritoriale autonome Găgăuzia se reglementează de către Constituția Republicii Moldova¹⁵⁴, Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)¹⁵⁵, Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova¹⁵⁶, Legea privind administrația publică locală¹⁵⁷, Legea privind descentralizarea administrativă¹⁵⁸, Legea privind finanțele publice locale¹⁵⁹, Regulamentul Găgăuziei (Gagauz-Yeri)¹⁶⁰, cadrul normativ conex național și legile Găgăuziei.

În unele din statele membre ale UE, constituția în sine statuează o autonomie politică pe baza căreia unitățile teritoriale își pot defini atribuțiile și competențele legale în cadrul unei proceduri reglementate de negociere, aceste atribuții și competențe fiind incluse, în final, în legi speciale – statute care se află la un nivel ierarhic identic cu legile constituționale sau organice. Este și cazul Republicii Moldova unde Constituția Republicii Moldova, la art. 11¹⁶¹, proclamă Găgăuzia drept o unitate teritorială autonomă cu un statut special, reglementat de legea organică, care este actul normativ ce reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și poate interveni în domeniile expres prevăzute de Constituție. Trebuie menționat, că conform Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative¹⁶², forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative¹⁶³:

153 Legea nr. 270 din 16.12.2020 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală - art. 1, 2, 5; Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă - art. 4) // Monitorul Oficial nr. 353-357 din 22.12.2020 și Legea nr. 272 din 16.12.2020 pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova // Monitorul Oficial nr. 353-357 din 22.12.2020.

154 Constituția Republicii Moldova, art. 111, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#.

155 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

156 Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro#.

157 Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138962&lang=ro.

158 Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro#.

159 Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138947&lang=ro.

160 Regulamentul Găgăuziei (Gagauz-Yeri), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#.

161 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro.

162 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro.

163 Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro.

- a) Constituția Republicii Moldova;
- b) Legile și hotărârile Parlamentului;
- c) Decretele Președintelui Republicii Moldova;
- d) Hotărârile și ordonanțele Guvernului;
- e) Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- f) Actele normative ale autorităților publice autonome;
- g) Actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- h) Actele normative ale autorităților administrației publice locale.

Autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, în limitele competenței stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, de Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), de Legea nr. 173/2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria), precum și de alte acte normative, adoptă legi locale și alte acte normative care se aplică doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

La adoptarea, aprobarea, emiterea și aplicarea actelor normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se ține cont de principiul corespunderii acestora legislației Republicii Moldova¹⁶⁴.

Sintagma „legile locale”, generează anumite discuții, referitoare la locul actelor normative ale Găgăuziei în ierarhia juridică a actelor normative la nivel național. Această ambivalență relevă conflicte și viziuni contradictorii cu privire la punerea în aplicare a statutului special al Găgăuziei. Găgăuzii insistă asupra recunoașterea legilor locale ca un tip de lege¹⁶⁵, în timp ce autoritățile centrale susțin că nu există o astfel de categorie de legi în sistemul juridic național. În plus, Parlamentul național este singurul organ reprezentativ abilitat cu atribuții legislative, astfel încât orice acte juridice emise de celelalte organe ale administrației publice sunt acte normative, nu legi.

O altă chestiune invocată de autoritățile găgăuze ține de recunoașterea Legii nr. 344/1994, drept o lege organică ierarhic superioară altor legi organice fără a ține cont de reglementările legale naționale privind ierarhizarea și raporturile dintre actele normative ce constituie cadrul juridic de activitate al statului.

Legea nr. 344/1994 este, în sine, una organică. În această privință, Curtea Constituțională a sugerat într-o decizie privind inadmisibilitatea unui caz specific. Legea din 1994 nu are o poziție specială față de normele altor legi organice¹⁶⁶. În

164 Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 17, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro.

165 Berbeca V., “Envisaged Competences but not Devolved to the ATU Gagauzia for Administration”, in: IDEM/Cioaric V., Levitskaia A., Cuijuclu E., (eds), Implementation of Competences of Gagauz-Yeri: Challenges and Perspectives. Comrat, 2016, 44-52.

166 A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 30 din 29.04.2016, alineatele 31-34: „Examinând noile prevederi ale Legii cu privire la Procuratura Generală, alegațiile autorilor sesizării privind caracterul

practica curentă, în cazul discrepanțelor dintre două acte legislative cu forță juridică egală, cu diferite soluții pentru același subiect de reglementare, vor fi aplicate dispozițiile legii adoptate cel mai recent. În acest sens, au existat propuneri și inițiative legislative care au abordat această problemă din mai multe perspective. Pentru asigurarea protecției statutului autonomiei, s-a propus acordarea dreptului de veto Adunării Populare în cazul modificării Legii nr. 344/1994. Pentru garantarea unui statut juridic mai important Legii nr. 344/1994 în raport cu alte legi organice, s-a discutat opțiunea ca aceasta să fie lege organică specială, situată pe o poziție mai sus în ierarhia legilor naționale. Propunerile date nu au fost susținute de către centru pe motiv că nu se încadrează conceptual în sistemul juridic al Republicii Moldova, contravin prevederilor Constituției și legislației naționale, nu corespund jurisprudenței Curții Constituționale.

Cadrul legislativ privind aranjamentele (statutul) autonomiei este complex. Acesta este reglementat prin Legea nr. 344/1994, care stabilește caracteristicile funcționale și organizaționale ale autonomiei și prin consfințirea constituțională ulterioară a principiilor de guvernare a autonomiei¹⁶⁷. Legea nr. 344/1994 poate fi modificată și completată doar printr-o procedură specială, cu votul a trei cincimi din numărul total al deputaților aleși în Parlamentul Republicii Moldova.

Spre deosebire de alte exemple comparative, acordul autonomiei nu este necesar pentru modificarea legii. În Insulele Aland, spre exemplu, Statutul autonomiei din 1991 garantează la nivel constituțional autonomia insulelor Aland, care poate fi modificată doar cu majoritatea a două treimi din ambele Parlamente, din Aland și Finlanda. Statutul nu poate fi modificat sau revocat în mod unilateral.

Alt exemplu se referă la insulele Feroe și Groenlanda unde Legile cu privire la guvernarea locală (Home rule) nu mai sunt clasificate ca părți ale legislației

special al Legii nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia, și în acest sens aplicarea cu prioritate a prevederilor art. 21 din această lege, care reglementează modul de desemnare a procurorului-șef al procuraturii UTA Găgăuzia”, Curtea Constituțională constată următoarele. Conform art. 111 (7) din Constituție, legea care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament. În același timp, norma constituțională menționată atribuie legea care reglementează statutul juridic al Găgăuzia la categoria legilor organice. Curtea Constituțională mai subliniază că, potrivit art. 72 alin. (1) din Constituție, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a reținut că nici o lege organică nu poate fi pusă în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament (Hotărârile Curții Constituționale nr. 9 din 18.02.1999 și Nr. 12 din 11.03.1999). Curtea Constituțională a conchis în alineatul 34 că „ambele legi sunt organice și au aceeași forță juridică, iar în cazul existenței unor divergențe între acestea urmează a fi utilizate principiile generale de aplicare a legii în timp”. Curtea nu face trimitere la celălalt principiu general de aplicare a legii - Lex specialis derogat legi generali, stabilit și la articolul 5, alineatul 3 din Legea nr. 100 privind actele normative.

167 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 20.

ordinare daneze, dar sunt văzute ca „Legi Constituționale” de un nivel superior față de actele parlamentare ordinare. Totuși, acestea sunt, din punct de vedere a forței juridice, la un nivel inferior Constituției. În această privință, ambele legi nu pot fi modificate unilateral de legislativul danez, astfel de modificări necesită negocieri și acordul părților implicate, urmate de un referendum regional pentru confirmarea modificării¹⁶⁸.

În prezent, constatăm existența unor puncte de vedere diametral opuse în privința tuturor acestor subiecte. Chișinăul vede procesul de armonizare a legislației prin aducerea în concordanță a Legii cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei cu normele constituționale ale Republicii Moldova. Un exemplu în acest sens îl poate servi art. 14 din legea menționată, care prevede că Guvernatorului (Bașkanului) i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei, ceea ce în opinia autorităților de la Chișinău contravine principiului independenței autorităților publice locale. Comratul consideră, însă, că Legea cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei este intangibilă întrucât a reprezentat în anii 90 un compromis politic între Chișinău și Comrat care a asigurat pacea în Republica Moldova. Orice modificare la această lege ar putea cauza confruntări. În plus, asistăm la un paradox – potrivit Legii cu privire la statutul special al Găgăuziei, actele normative ale Găgăuziei care contravin Constituției Republicii Moldova și legii speciale, se declară nule, dar prevederea dată nu specifică ce se întâmplă în situația în care Legea specială contravine Constituției¹⁶⁹.

3.3.2 Modalitatea de realizare a competențelor autonomiei

Autonomiile, adesea, diferă de alte unități teritoriale sub-naționale, în ce privește natura competențelor, puterea de legiferare, nivelul de autogovernare acordat și alte caracteristici specifice. Aceste aranjamente politice creează de asemenea relații instituționale și sisteme specifice de asigurare a controlului și echilibrului puterilor, reflectând faptul că aceste autonomii au fost create pentru a rezolva un conflict și pentru protecția comunității etno-naționale specifice ce locuiește pe teritoriul statului. Aceste aspecte sunt adesea reflectate în instituții diferite care sunt create în cadrul unei autonomii, precum și în relații diferite ale instituțiilor centrale cu unitatea teritorială autonomă¹⁷⁰.

168 Suksi M., „Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome”, p. 56-65, Jurnalul internațional privind drepturile minorităților și grupurilor 20(2013), Brill, Leiden: 2013.

169 Ciurea C., Berbeca V., „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova”, Chișinău, 2015, p., 2, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>.

170 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 60.

Problema repartizării clare și a implementării competențelor este o problemă generală în Republica Moldova. Ea afectează în egală măsură atât administrația publică locală, inclusiv autoritatea autonomă găgăuză, dar și autoritățile publice centrale. Pentru autoritățile publice locale aceasta înseamnă autonomie locală limitată, iar pentru autonomia găgăuză incertitudine, eventuale contradicții și chiar conflicte.

O problemă serioasă cu impact asupra funcționării autonomiei, precum și asupra relațiilor reciproce dintre autoritățile centrale și autonomie este faptul că Legea din nr. 344/1994 a oferit competențe autonomiei în termeni foarte generali, de ex., domeniul culturii, educației, sănătății, etc. și în același timp, toate competențele în sectoarele specificate sunt partajate între autonomie și centru fără principii și reguli de aplicare. Adunarea Populară este investită cu dreptul de a adopta legi locale în domeniul științei, educației, culturii, serviciilor comunale, locuințelor, planificării urbane, protecției sănătății, sportului, activității bugetare financiare și fiscale locale, economiei și mediului, relațiilor de muncă și securității sociale. Aceste competențe sunt partajate cu nivelul central fără a fi specificate competențele autonomiei în aceste domenii¹⁷¹.

Competențele autonomiei în domenii specifice sunt toate partajate cu nivelul central și doar domeniile mai vaste ca educația, sănătatea, cultura, mediul, etc., sunt menționate în legea privind statutul juridic special al autonomiei. Lipsa specificării competențelor afectează funcționarea Adunării Populare a UTA Găgăuzia – lipsa unei delimitări clare a competențelor rezultă în situații unde reglementarea legislativă a autonomiei este percepută ca o depășire a legislației naționale și este anulată în instanțele de judecată în procesul de realizare a controlului legalității legislației locale¹⁷².

Totuși, eforturile recente ale Grupului de lucru pe platforma parlamentară au rezultat în unele modificări specifice în câteva legi naționale din domeniul culturii¹⁷³, care clarifică competențele autonomiei de a reglementa domeniul specific, reieșind din partajarea acestor competențe cu organul de administrație publică centrală de specialitate (Ministerul Culturii). Acest exemplu demonstrează, pe de o parte viabilitatea, importanța și eficacitatea mecanismelor și instrumentelor de dialog și conlucrare, pe de altă parte, clarificarea competențelor va soluționa, în mare parte, problemele principale legate de aplicarea curentă a controlului administrativ și de contestarea legilor locale în instanțele judecătorești generale.

171 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 20.

172 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 20.

173 De exemplu, patru legi în domeniul culturii adoptate de Parlament în 2017 – Legea privind ocrotirea monumentele nr. 160/2017; Legea muzeelor nr. 262/2017; Legea privind regimul juridic al mormintelor și operelor comemorative de război nr. 161/2017; Legea monumentelor de for public nr. 192/2017.

În practica comparativă, domeniile de competență sunt deseori definite în termeni generali, totuși, teritoriile autonome au o anumită putere de reglementare primară în anumite domenii, iar competențele reziduale în alte domenii rămân ale Statului, în timp ce unele domenii de responsabilități sunt partajate. Situația curentă creează multe probleme în implementarea competențelor și a atribuțiilor de reglementare legislativă atribuite Adunării Populare a autonomiei găgăuze.

O bună reprezentare a modului în care competențele pot fi atribuite unei regiuni autonome o reprezintă aranjamentul autonomiei Tirolul de Sud care oferă diferite tipuri și reguli specifice despre cum sunt delimitate și delegate atribuțiile. Autonomia are trei tipuri de competențe: competențe primare ce includ atribuții de reglementare liberă a unui aspect anume prin respectarea simplă a cadrului general al Constituției italiene, tratatelor internaționale și a principiilor fundamentale ale cadrului legal italian. La elaborarea legislației în domeniul competențelor secundare, autonomia trebuie să respecte legile generale naționale relevante, pe când competențele legislative integrative au un caracter subordonat de reglementare a aspectelor de implementare. Doar câteva domenii legislative de bază aparțin în exclusivitate centrului, cum ar fi afacerile externe, apărarea, securitatea internă, politica monetară și fiscală, dreptul civil și penal. Important e că statutul autonomiei prevede crearea unei Comisii comune ce servește pentru implementarea competențelor autonomiei și abordează mai multe aspecte ce țin de competențele autorităților centrale și autonomiei¹⁷⁴.

Situația legată de implementarea competențelor autonomiei este complicată și de reglementarea sistemului juridic de acte normative în Republica Moldova. Legea nr. 344/1994 a asigurat dreptul Adunării Populare de a adopta legi locale în domeniul competențelor atribuite regiunii, însă locul acestor legi în ierarhia normelor juridice raportate la actele normative ale autorităților publice centrale, care stabilesc competențele și modul lor de implementare, nu a fost definită explicit nici în Legea nr. 344/1994 privind statutul special al UTA Găgăuzia, nici de Constituția Republicii Moldova. Legea nr. 100/2017 privind actele normative stabilește dreptul adoptării legilor locale și a altor acte normative care se aplică doar în raza teritoriului administrat de acestea cu condiția respectării corespunderii legilor locale ale Găgăuziei legislației naționale, dar nu clarifică „poziția” legilor locale în ierarhia actelor normative naționale.

Odată cu stabilirea controlului administrativ central și a controlului judiciar, care nu au fost prevăzute în Legea nr. 344/1990, legile locale ale Găgăuziei sunt supuse reglementării stabilite prin legile naționale. Fără o delimitare mai clară a competențelor, domeniul în care organul legislativ sau executiv al autonomiei poate activa este constrâns de acest regim legislativ.

174 Benedikter T., “The World’s Modern Autonomy Systems”, EURAC Research, Bolzano, 2009, p., 107, <http://webfolder.eurac.edu/eurac/publications/Institutes/autonomies/minrig/Autonomies%20Benedikter%2009%20klein.pdf>.

Stabilirea clară și exhaustivă a competențelor facilitează cunoștințele necesare dezvoltării cooperării dintre nivelurile de guvernare, deoarece evidențiază domeniile de oportunitate, ambiguitate sau conflict. Acesta este o precondiție pentru abordarea acelor condiții prin modificări ale cadrului normativ sau prin redistribuirea alocărilor fiscale pentru o funcție sau alta. De asemenea, va sublinia zonele în care colaborarea, comunicarea și cooperarea între autorități sunt esențiale datorită intereselor comune.

În Republica Moldova s-a încercat anterior elaborarea unui Nomenclator al competențelor administrației publice locale, dar acesta nu a fost finalizat sau implementat integral. Un nomenclator de competențe ar fi putut oferi o listă detaliată și cuprinzătoare a atribuțiilor și responsabilităților pe care autoritățile publice locale le dețin în mod legal. Aceste informații au inclus competențele proprii ale APL, dar și competențele partajate cu alte autorități centrale sau regionale. De asemenea, ar fi putut defini criteriile și procedurile pentru delegarea sau transferul de competențe între diferite niveluri de guvernare.

Când ne referim la un Nomenclator de competențe, nu excludem din calcul autonomia găgăuză, administrația publică a căreia și relațiile cu administrația publică centrală sau locală de nivelurile I și II se bazează pe aceleași reguli și raporturi care caracterizează legătura și interdependența dintre competențele proprii, cele delegate și cele partajate.

Prin urmare, pornind de la definiția clară a competențelor de toate tipurile și având în vedere sarcinile puterii executive, legislative și judecătorești, atât la nivel central, cât și local este necesară distribuția clară a competențelor pe niveluri de guvernare și determinarea mecanismelor și instrumentelor de realizare.

Organizarea administrativ-teritorială a unei țări ar trebui să corespundă mai mult sau mai puțin acestor două aspecte ale furnizării de servicii locale: ce trebuie făcut (competențe funcționale) și cum sunt finanțate. Prin urmare, ordinea corectă în toate discuțiile ar trebui să fie (a) ce competențe sunt dorite de public la nivel local și dacă are sens să le oferim acolo; (b) modul în care pot fi finanțate; și (c) să se asigure că literele (a) și (b) se încadrează bine în structura teritorială, astfel încât sistemul instituțional să funcționeze fără probleme și să se evite complicațiile inutile.

Decizia privind atribuirea competențelor (a) trebuie luată, pe cât posibil, pe baza unor criterii obiective. Există o listă de astfel de criterii care a fost consolidată în ultimele decenii. Cu toate acestea, aceste criterii sunt contradictorii în anumite privințe. Prin urmare, fiecare țară trebuie să determine care sunt criteriile care au o prioritate mai mare pe măsură ce definesc elementele sistemului său de guvernare locală.

Pentru Republica Moldova, reieșind din modelele și practica de funcționare ale administrațiilor publice din alte țări, inclusiv modele, care presupun existența autonomiilor teritoriale, un criteriu important de atribuire a competențelor ar trebui să fie raportul dintre necesitatea descentralizării serviciilor, cu transferul corespunzător al competențelor și responsabilităților administrative și capacitatea administrativă suficientă la diferite niveluri de guvernare, corelată cu o masă critică de clienți, pentru realizarea acestora.

Referințe bibliografice

Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#
2. Decizia Curții Constituționale nr. 30 din 29.04.2016, alineatele 31-34
3. HG nr. 126/2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, comp., V, p., 41, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro
4. Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 17, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro
5. Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#
6. Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, art. 5, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138947&lang=ro#
7. Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ro#
8. Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, art. 3(1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#
9. Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 2-3, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro
10. Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art. 31 (1-3), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro
11. Legea UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri) privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 18-X/II din 03.10.2000
12. Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140440&lang=ro#
13. Legea nr. 16/2016 cu privire la Procuratură, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141822&lang=ro#
14. Regulamentul Găgăuziei (Gagauz-Yeri), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

Resurse bibliografice

1. Benedicter T., “The World’s Modern Autonomy Systems”, EURAC <http://webfolder.eurac.edu/eurac/publications/Institutes/autonomies/minrig/Autonomies%20Benedikter%2009%20klein.pdf>
2. Berbeca V., “Envisaged Competences but not Devolved to the ATU Gagauzia for Administration”, in: IDEM, Cioaric V., Levitskaia A., Cuijuclu

- E., (eds), Implementation of Competences of Gagauz-Yeri: Challenges and Perspectives. Comrat, 2016, 44-52
3. Budianschi D., „Autonomia financiară în Republica Moldova: evoluția bugetelor locale”, Expert-Grup, Chișinău, 2019, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1835-autonomia-financiara-in-republica-moldova-evolutia-veniturilor-bugetelor-locale>
 4. Ciurea C., Berbeca V., „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova”, Chișinău, 2015, p., 2, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>
 5. <https://gagauziadialogue.md/ro/atu-gagauzia/>
 6. <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>
 7. Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”, Chișinău, 2021, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>
 8. Rezultatele Recensământului populației și locuințelor 2014, <https://statistica.gov.md/ro/recensamantul-populatiei-si-al-locuintelor-2014-122.html>
 9. Suksi M., „Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome”, Jurnalul internațional privind drepturile minorităților și grupurilor Brill, Leiden, 2013

Modulul IV.

Domenii și direcții de eficientizare a relațiilor dintre guvernul central și autonomia găgăuză (aspecte de analiză, comparație, concluzii)

4.1 Procesul legislativ parlamentar

Subiecte de conținut:

4.1.1 Reprezentarea în Parlament

4.1.2 Inițiativa legislativă a Adunării Populare

4.1.3 Avizarea proiectelor de legi și consultarea Adunării Populare

4.1.4 Concluzii

Obiective de învățare:

- Să determine dimensiunile participării autonomiei găgăuze în cadrul procesului legislativ la nivel național;
- Să cunoască și să explice cadrul legal al desfășurării alegerilor parlamentare în Republica Moldova;
- Să cunoască și să caracterizeze aspectele principale ale participării și reprezentării în cadrul Parlamentului Republicii Moldova ale are reprezentanților autonomiei;
- Să descrie cum are loc exercitarea de către autoritățile autonomiei a dreptului la inițiativă legislativă;
- Să determine principalele probleme legate de exercitarea dreptului la inițiativă legislativă de către autoritățile autonome;
- Să descrie sistemul în cadrul căruia are loc avizarea proiectelor de legi de către autoritățile găgăuze;
- Să descrie procesul consultării Adunării Populare în procesul promovării și adoptării proiectelor de legi.

Nivelul de reprezentare a autonomiei teritoriale în procesul decizional național este direct proporțional cu tipologia statului, având în vedere organizarea administrativ-teritorială și relația dintre nivelurile de guvernare. De exemplu, în structurile federative se oferă o „greutate” mai mare provinciilor și regiunilor, inclusiv autonomiilor, în procesele politice și decizionale la nivel central. În statele unitare – state, care din punctul de vedere al dreptului public internațional acționează ca subiect unic de drept internațional, în care asupra tuturor indivizilor care-i populează întreg teritoriul își exercită autoritatea un singur sistem de organe centrale (legislativ, executiv și judecătoresc), trebuie să ținem cont de următoarele criterii, care-l caracterizează, consfințite de Constituție și de cadrul legal emergent:

- ▶ Singură formațiune statală;
- ▶ Suveranitate internă și externă;
- ▶ Regim constituțional unic;
- ▶ Sistem unic al puterii de stat, reprezentat prin puterea legislativă, executivă și judecătorească;
- ▶ Populație, de regulă, cu o singură cetățenie;
- ▶ Unități administrativ-teritoriale cu un grad limitat de autonomie, subordonate organelor centrale și care își desfășoară activitatea, prin propriile lor organe, în limitele prescrise de organele centrale și sub controlul și supravegherea acestora.

În distribuția administrativ-teritorială a statului unitar, nivelul determinant al administrației publice, în contrast cu statul, este nivelul administrațiilor publice locale. În statele cu structură unitară nu se exclude existența unui nivel mediu al administrației publice, respectiv al regiunilor, însă acestea nu sunt elemente determinante ale diviziunii spațiale (teritoriale) a puterii politice. Nu sunt excluse și existența autonomiilor teritoriale, doar că organizarea și funcționarea acestora trebuie să respecte criteriile definitorii ale unui stat unitar.

Iată de ce, atunci când ne referim la autonomia găgăuză, trebuie să ținem cont de gradul și limitele de putere, pe care trebuie să le respecte autonomia în raport cu puterea centrală. Doar în cadrul acestei axiome, acestor raționamente, trebuie stabilite aranjamentele de putere în cadrul unui sistem administrativ-teritorial, punând accent pe participarea pleneră în cadrul procesului decizional la nivel național, asigurând un control proporțional și echilibrat în corespundere cu principiile de funcționare a autonomiei locale și a autonomiilor teritoriale și angajând un dialog plener și continuu asupra tuturor problemelor cu care se confruntă societatea.

Logica dialogului politic dintre Chișinău și Comrat trebuie să implice:

- a) Armonizarea bazei legale;
- b) Concretizarea și redistribuirea împuternicirilor;
- c) Precizarea statutului autonomiei;
- d) Implicarea mai mare a găgăuzilor în viața politică și economică la nivel național¹⁷⁵.

Aranjamentul actual de putere include trei forme principale de participare a UTA Găgăuzia la nivel național:

- Amendamentele constituționale din 2003 au conferit Adunării Populare dreptul de a iniția proiecte de acte legislative în Parlament;
- Legea nr. 344/1994 i-a conferit Guvernatorului regiunii calitatea de membru din oficiu în cadrul Guvernului. În mod similar, reprezentanții organului executiv al autonomiei pot participa în activitatea colegiilor ministerelor;

175 Ciurea C., Berbeca V., „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova”, Chișinău, 2015, p., 3, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>.

- Adițional, în încercarea de a avansa implementarea statului juridic special al unității teritoriale autonome Găgăuzia, în ultimii douăzeci de ani au fost create diverse mecanisme și comisii comune specifice *ad-hoc* cu participarea reprezentanților autonomiei (cum sunt grupurile de lucru parlamentare sau ministeriale *ad-hoc*).

În ecuația generală de putere în Republica Moldova participarea pleneră și plenipotențiară a Găgăuziei în procesele decizionale la nivel național ține, în primul rând de relația cu puterea centrală, adică cu Parlamentul, în sensul participării și reprezentării în procesele legislative, și cu Guvernul, în măsura implicării în procesele decizionale executive la nivel național.

Dimensiunea participării autonomiei găgăuze în cadrul procesului legislativ la nivel parlamentar are trei aspecte principale:

- Reprezentarea în Parlament și în cadrul formatelor parlamentare de lucru;
- Inițiativa legislativă a Adunării Populare;
- Avizarea proiectelor de legi și consultarea Adunării Populare.

4.1.1 Reprezentarea în Parlament

Cadrul legal pentru alegerile parlamentare este alcătuit din Constituția din 1994, Codul electoral din 2022 și alte acte legislative relevante, completate de reglementările și hotărârile Comisiei Electorale Centrale (CEC). Cei 101 membri (deputați) ai Parlamentului sunt aleși pentru mandate de patru ani prin reprezentare proporțională din liste închise de candidați sau în calitate de deputați independenți.

În 2017 sistemul electoral a fost modificat pentru a introduce sistemul electoral mixt, conform căruia 50 deputați în Parlament erau aleși prin reprezentarea proporțională pe liste de partid închise, iar 51 de deputați erau aleși în circumscripții uninominale în baza votului majoritar. Primele și unicele alegeri în baza acestui sistem au avut loc la 24 februarie 2019. Sistemul electoral mixt prevedea reprezentarea alegătorilor din autonomie prin alocarea a două mandate pentru UTA Găgăuzia în cadrul sistemului de circumscripții uninominale¹⁷⁶. Acest sistem de reprezentare în baza circumscripțiilor uninominale a fost aplicat pe întreg teritoriul țării, iar circumscripțiile uninominale au fost create pentru toate unitățile teritoriale de nivelul doi.

Revenirea la un sistem proporțional deplin a răspuns preocupărilor ridicate anterior de Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO) și Comisia de la Veneția cu privire la utilizarea unui sistem mixt în contextul Republicii Moldova¹⁷⁷.

176 Art. 80, alineatul (4), g) al Codului Electoral modificat prevedea că circumscripțiile uninominale create în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia nu vor depăși hotarele administrative ale acesteia și nu vor fi comasate cu localitățile din afara regiunii.

177 Raportul final al misiunii BIDDO de observare a alegerilor anticipate din 11.07.2021 din Republica Moldova, p., 5, Varșovia, 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/509387.pdf>.

Discuția cu privire la acordarea unor cote de reprezentare a găgăuzilor în Parlamentul Republicii Moldova constituie un motiv serios de tensionare a relațiilor dintre centru și autonomie. Chișinăul contestă acest demers dintr-o dublă perspectivă. În primul rând, este pusă la îndoială corectitudinea celor 5% cerute de partea găgăuză, Chișinăul considerând, că cota populației găgăuze din totalul populației țării este mai mică (3-4%). În al doilea rând, Chișinăul preferă formula promovării politicianilor găgăuzi în funcții eligibile prin intermediul partidelor politice naționale și nu prin intermediul cotelor de reprezentare. Din punctul de vedere al autorităților centrale, autonomia găgăuză deja este adecvat reprezentată în Parlamentul Republicii Moldova și orice solicitare a cotelor ar implica o supra-reprezentare nejustificată a populației găgăuze.

Trebuie menționat, că cotele, în măsura în care oferă o reprezentare garantată, sunt adesea utilizate pentru minorități în diferite contexte, chiar dacă, din punct de vedere numeric, minoritatea nu s-ar califica din perspectiva reprezentării în ansamblul general al populației. Accentul, în acest caz, este plasat pe nevoile și interesele specifice ale Minorităților naționale, reflectate în cote speciale pentru a fi mai bine reprezentate, dar și în interesul autorităților centrale de a asigura o conlucrare și o colaborare mai bună în cadrul procesului general de administrare a treburilor publice cu implicarea și integrarea adecvată a autorităților autonome în spațiul administrativ național.

Reprezentarea în Parlament și participarea în cadrul procesului decizional la nivel legislativ, poate fi cuantificată și prin posibilitatea de participare în cadrul Grupurilor de lucru parlamentare constituite în vederea soluționării problemelor de ordin și competența puterii legislative. În acest sens, poate fi menționată și activitatea Grupului de lucru constituit la 13 martie 2014, prin dispoziția ex-șefedintelui legislativului, Igor Corman, ce avea drept obiectiv să examineze problemele ce țin de executarea prevederilor constituționale referitoare la statutul unității teritoriale autonome găgăuze. Din acest grup de lucru au făcut parte reprezentanți ai tuturor fracțiunilor parlamentare precum și deputați din Adunarea Populară a Găgăuziei. În urma discuțiilor avute în cadrul acestui format de discuții, a fost elaborat un proiect de lege, care prevedea modificarea a circa 20 de acte legislative privind statutul autonomiei găgăuze.

Mai recent, după crearea, în 2015, a Grupului de lucru parlamentar privind Găgăuzia (GLP), Parlamentul a întreprins unele măsuri legislative în vederea clarificării competențelor autonomiei. Câteva legi înaintate de către Adunarea Populară au fost adoptate de către Parlament în 2017. Acest proces a inclus modificarea mai multor legi din domeniul culturii și sănătății¹⁷⁸. A fost atins un consens politic cu privire la

178 Patru legi au fost modificate în domeniul culturii: Legea cu privire la bibliotecii nr. 160 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial nr. 301-305 din 8.08.2017; Legea muzeelor nr. 262 din 07.12.2017 // Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018; Legea privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război nr. 161 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial nr. 335-339 din 15.09.2017; Legea privind modificarea și completarea Legii privind monumentele de for public nr. 232 din 10.11.2017 // Monitorul Oficial nr. 429-433 din 08.12.2017. Două legi suplimentare pentru

conținutul acestor legi. Este de asemenea important de menționat că calitatea bună a proiectelor de legi adoptate în Parlament este rezultatul activității Grupului de lucru parlamentar, care a fost realizată cu susținerea grupului tehnic de experți juridici și a Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. În afară de aceste legi, în 2020 au fost adoptate modificările propuse de Grupul de lucru parlamentar mixt la Legea administrației publice locale, Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind organizarea administrativ-teritorială a țării, care au introdus un nivel special de administrație publică locală pentru UTA Găgăuzia¹⁷⁹.

4.1.2 Inițiativa legislativă a Adunării Populare

Articolul 73 al Constituției Republicii Moldova stipulează, că dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, deputații și Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative, iar Guvernul și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia – proiecte de legi și de hotărâri. Proiectele de legi înaintate de Președintele Republicii Moldova sau de Guvern se prezintă în plenul Parlamentului de unul dintre membrii Guvernului ori de reprezentantul împuternicit al Președintelui Republicii Moldova sau al Guvernului, iar cele înaintate de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia – de Președintele Adunării Populare¹⁸⁰.

În aceeași ordine de idei, Adunarea Populară are dreptul de examinare a chestiunii și înaintarea în Parlamentul Republicii Moldova a inițiativei privind decretarea stării excepționale pe teritoriul Găgăuziei și instituirea formei speciale de administrare, în acest caz, în interesul securității și protecției locuitorilor Găgăuziei, precum și dreptul de a se adresa, în condițiile legii, Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru a anula actele normative ale autorităților legislative și executive ale

modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001 // Monitorul Oficial nr. 16 din 29.01.2002; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr. 29-31 din 02.03.2007 și Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr. 32-35 din 09.03.2007 au fost prezentate de către Grupul de lucru parlamentar și ulterior modificate în deliberările din Parlament și întoarse în Parlament de către Președintele Republicii Moldova pentru re-examinare. A treia lege nr. 318 privind modificarea Articolului 27 din Legea privind statutul juridic special al autonomiei Găgăuzia (Gagauz-Yeri), înregistrată în Parlament la data 15.07.2016 a fost adoptată doar în prima lectură. Aceste proiecte au fost reînregistrate în Parlament de către un grup de deputați, primele două fiind adoptate de către Parlament în 2020.

179 Legea nr. 270 din 16.12.2020 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală - art. 1, 2, 5; Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă - Art. 4) // Monitorul Oficial nr. 353-357 din 22.12.2020 și Legea nr. 272 din 16.12.2020 pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova // Monitorul Oficial nr. 353-357 din 22.12.2020.

180 Lege privind adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797/1996, art. 47 (2), <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>.

Republicii Moldova care lezează împuternicirile Găgăuziei¹⁸¹.

Adunarea Populară poate iniția orice tip de legi (cu excepția proiectelor de legi constituționale) în Parlament, or Constituția nu prevede limite privind spectrul de probleme care pot fi abordate în proiectele de legi înaintate de către autoritatea reprezentativă a autonomiei găgăuze. Cu toate că dreptul de a înainta proiecte de legi la nivel național reprezintă o oportunitate de a participa în procesul legislativ, în practică sau după cum arată informația analizată, securizarea intereselor autonomiei în procesul legislativ național a avut o eficiență relativ scăzută în trecut. Conform diferitor rapoarte, de la introducerea dreptului la inițiativa legislativă în 2003, doar unul din 12 proiecte legislative prezentate de Adunarea Populară a trecut de la etapa de examinare la cea de discuții în sesiunea plenară a Parlamentului¹⁸².

Putem explica această activitate lipsită de eficiență, cel puțin, prin prisma a trei factori: reticența deputaților și a structurilor parlamentare de suport juridic și organizațional în vederea promovării acestor inițiative legislative; conjunctura politică nefavorabilă în structura Parlamentului și capacitatea insuficientă a Adunării Populare de a pregăti și a promova inițiativele legislative în Parlamentul Republicii Moldova.

La nivelul autonomiei lipsesc proceduri specifice pentru elaborarea proiectelor de legi naționale de către Adunarea Populară. Regulamentul Adunării Populare reglementează detaliat procedura pentru adoptarea legilor locale, dar procedurile de elaborare și prezentare a proiectelor de legi naționale în Parlamentul Republicii Moldova nu sunt reglementate la nivelul autonomiei. Legea privind actele normative și Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova conțin reguli care sunt valabile pentru toți subiecții cu drept de inițiativă legislativă, dar Adunarea Populară are propria procedură decizională și ar trebui să-și creeze propria procedură legislativă de elaborare a proiectelor de legi naționale ce urmează a fi înaintate de către autonomie în Parlament. Procedura potențială ar trebui să prevadă implicarea în proces a tuturor instituțiilor publice relevante ale autonomiei, inclusiv a Comitetului Executiv. În această privință, nu există nici o claritate referitor la cine poate iniția sau recomanda Adunării Populare să elaboreze un proiect de lege ce va fi prezentat în Parlament; cine este responsabil pentru elaborarea inițiativei legislative; dacă Adunarea Populară trebuie să solicite un aviz din partea Comitetului Executiv; cum trebuie să fie discutate proiectele de legi în comisiile Adunării Populare¹⁸³.

181 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 12, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro.

182 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p. 49, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

183 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p. 51, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

4.1.3 Avizarea proiectelor de legi și consultarea Adunării Populare

Proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit Guvernului spre avizare. Avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art. 131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare¹⁸⁴.

Legea nr. 100 din 2017, art 32, aliniatul 2 prim prevede că Proiectele de acte normative care vizează statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia și/sau atribuțiile autorităților acesteia se remit spre avizare Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Proiectele de acte normative ale Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia pot fi transmise spre avizare ministerelor și altor autorități administrative centrale, responsabile de domeniul la care se referă proiectul respectiv¹⁸⁵. Ca și alte inițiative și proiecte de acte legislative, proiectele de acte normative ale Adunării Populare trebuie să treacă toate procedurile legale, care presupun avizarea în anumite condiții, consultarea publică și efectuarea expertizelor necesare.

De asemenea, proiectele actelor normative elaborate de către Președintele Republicii Moldova, deputații în Parlament și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, care au scopul de a armoniza legislația națională cu legislația Uniunii Europene, se transmit spre avizare Guvernului, fiind însoțite de tabelul de concordanță¹⁸⁶.

Conform Regulamentului Parlamentului,¹⁸⁷ proiectele de acte normative care vizează statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia și/sau atribuțiile autorităților acesteia se remit spre avizare Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia. Neprezentarea avizului în termen de cel mult 30 de zile sau într-un termen mai restrâns, stabilit de Președintele Parlamentului, nu împiedică examinarea proiectului de act normativ de către Parlament. În cazul în care comisia permanentă sesizată în fond organizează audieri publice cu privire la proiectul de act normativ care vizează statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia și/sau atribuțiile autorităților acesteia, la audieri se invită și reprezentanții Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Totuși, aceasta nu corespunde în totalitate propunerii promovate de autonomie ca modificările ce se referă la statutului special al UTA Găgăuzia să poată fi operate

184 Lege privind adoptarea Regulamentului Parlamentului nr 797/1996, art. 58, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>.

185 Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 32(5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro.

186 Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 36(5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro.

187 Lege privind adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797/1996, art. 58', <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>.

doar cu acordul Adunării Populare¹⁸⁸.

Din perspectiva autonomiei, necesitatea unei abordări mai active în promovarea intereselor regiunii în procesul legislativ național a fost reflectată în instituirea unui proces de monitorizare a legislației naționale de către Direcția Juridică a Secretariatului Adunării Populare¹⁸⁹. Mecanismul prevede pregătirea, atunci când este necesar, a proiectelor avizelor de către Direcția Juridică și prezentarea acestora Adunării Populare pentru examinare și aprobare.

Adunarea Populară a recomandat, de asemenea, ca Guvernatorul UTA Găgăuzia să asigure o monitorizare similară de către Comitetul Executiv a proiectelor de acte normative (inclusiv a proiectelor de legi) pregătite la nivel guvernamental. Mecanismul de monitorizare stabilit de către Adunarea Populară a început să funcționeze recent. Acesta garantează că proiectele de legi înregistrate în Parlament vor fi monitorizate din perspectiva relevanței pentru implementarea competențelor autonomiei, iar problemele identificate vor fi prezentate pentru examinarea ulterioară de către comisiile Adunării Populare¹⁹⁰.

Crearea acestui mecanism de monitorizare la nivelul autonomiei completează noile prevederi din Regulamentul Parlamentului, privind avizarea de către Adunarea Populară a proiectelor de acte normative care vizează statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia și/sau atribuțiile autorităților acesteia.

Totuși, trebuie menționat, că operarea anumitor modificări la cadrul legal național și în câteva legi locale ale Găgăuziei (Regulamentul Parlamentului, Legea nr. 100/2017 și 2 legi locale), care stipulează transmiterea spre avizare a proiectelor de legi și a proiectelor de acte normative către Adunarea Populară și a proiectelor de legi locale către autoritățile centrale, nu prevăd instituirea unui mecanism de identificare și selectare a proiectelor de legi în Parlament, care vizează autonomia. Această activitate se rezumă la trimiterea de către Secretariatul Parlamentului în adresa Adunării Populare a link-urilor la proiectele de legi aflate pe pagina web a Parlamentului. Pe de alta parte, Adunarea Populară nu are capacități (inclusiv nu cunosc limba română) pentru a efectua analiza tuturor proiectelor de legi de pe pagina web a Parlamentului, a identifica proiectele care vizează autonomia și a prezenta avizele corespunzătoare.

188 Decizia nr. 31 a GLP din 28.06.2016 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificare a art. 27 al Legii nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Proiectul de lege a fost inițial înaintat Parlamentului de către Adunarea Populară (proiectul Legii nr. 318 din 15.07.2016) și apoi reînregistrat în 2020 de către un grup de deputați (proiectul Legii nr. 328 din 17.06.2020), dar nu a fost până la moment adoptat de Parlament.

189 Hotărârea Adunării Populare nr. 99-VI/VI din 08.09.2017 cu privire la mecanismul de monitorizare a modificărilor la legislația națională.

190 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 56, <https://gagauzdialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

4.1.4 Concluzii

- ▶ Reprezentarea și participarea autonomiei în procesul legislativ național este de o importanță critică pentru autonomie din perspectiva necesității de a avansa implementarea statutului juridic special și competențelor autonomiei;
- ▶ Mecanismele și mijloacele de participare în procesul legislativ național au înregistrat un progres important în perioada recentă. Realizarea de către autoritățile centrale și ale autonomiei a necesității de a îmbunătăți garanțiile procedurale a condus la sugestii de consolidare a capacităților și de introducere a unor noi garanții pentru participarea activă și eficientă a autonomiei în procesul legislativ. Acestea au fost demonstrate prin crearea unui mecanism de monitorizare a proiectelor de legi naționale în cadrul Adunării Populare și de introducerea în Regulamentul Parlamentului a solicitării avizului Adunării Populare cu privire la proiectele de legi care afectează sau se referă la statutul sau la competențele autonomiei;
- ▶ Capacitățile limitate (instituționale și profesionale) de implementare a mecanismelor existente și a celor care se află în discuție privind creșterea rolului autonomiei în procesul decizional la nivel legislativ;
- ▶ Elaborarea și implementarea unui cadru normativ la nivel teritorial, care să stabilească și să reglementeze într-o manieră foarte clară procedurile și mecanismele de elaborare, consultare și promovare a proiectelor de legi pentru Parlamentul național este o necesitate. Aceste acțiuni trebuie să cuprindă Adunarea Populară, Comitetul Executiv, societatea civilă, alte părți vizate și interesate;
- ▶ Alinierea unor relații instituționale de conlucrare și cooperare directe cu autoritățile centrale implicate în procesele de consultare, avizare, expertizare și armonizare a proiectelor de acte normative până la votul din Parlament. Realizarea acestei acțiuni trebuie să reprezinte un efort comun atât al autorităților autonome, cât și a celor naționale;
- ▶ Capacitate administrativă insuficientă, care poate fi acoperită prin dezvoltarea capacităților profesionale ale funcționarilor publici cu implicarea prestatorilor naționali de servicii de formare și dezvoltare profesională (Institutul de Administrație Publică de ex.);
- ▶ Promovarea agendei legislative a autonomiei nu ține cont de oportunitatea cooperării și conlucrării cu forțele politice parlamentare și extraparlamentare.

4.2 Procesul decizional guvernamental

Subiecte de conținut:

- 4.2.1 **Guvernatorul (Başkanul) Găgăuziei – membru al Guvernului Republicii Moldova**
- 4.2.2 **Participarea reprezentanților Comitetului Executiv în Colegiile ministeriale ale Guvernului**
- 4.2.3 **Avizarea proiectelor de acte normative**
- 4.2.4 **Concluzii**

Obiective de învățare:

- Să cunoască și să determine dimensiunea participării autorităților autonomiei în cadrul procesului decizional la nivel guvernamental;
- Să determine locul și rolul Guvernatorului Găgăuziei în calitatea sa de membru al Guvernului;
- Să identifice și să explice problemele și soluțiile legate de exercitarea funcției de membru al Guvernului de către Guvernatorul Găgăuziei;
- Să determine dimensiunea participării reprezentanților Comitetului Executiv în Colegiile ministeriale ale administrației publice centrale;
- Să cunoască și să explice procesul de avizare de către autoritățile autonome ale proiectelor de acte normative, tangente cu autonomia teritorială și locală.

Relațiile pe dimensiunea și în cadrul puterii executive între puterea centrală și autonomia găgăuză sunt reprezentate, pe de o parte, de Guvernul Republicii Moldova, toate autoritățile administrației publice centrale de specialitate (ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, autoritățile publice subordonate Guvernului, reglementate prin legi speciale și autorităților administrative autonome față de Guvern), pe de altă parte, de Guvernatorul și Comitetul Executiv al Găgăuziei.

Dimensiunea participării autonomiei găgăuze în cadrul procesului decizional la nivel guvernamental are trei aspecte principale:

- Calitatea de membru a Guvernului a Guvernatorului autonomiei (Başkan);
- Participarea reprezentanților Comitetului Executiv în Colegiile ministeriale ale Guvernului;
- Autoritățile UTA Găgăuzia se pot expune în privința proiectelor de legi naționale și de acte ale Guvernului prezentând avize, o opțiune garantată tuturor autorităților publice locale din Republica Moldova.

4.2.1 Guvernatorul (Başkanul) Găgăuziei – membru al Guvernului Republicii Moldova

Din punctul de vedere al reprezentării intereselor autonomiei în cadrul procesului decizional guvernamental, calitatea de membru al Guvernului al Guvernatorului este semnificativă și de mare importanță. Conform art. 14 al Legii nr. 344/1994¹⁹¹, Guvernatorul (Başkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei, în subordonarea căruia se află toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei. Guvernul Republicii Moldova este autoritatea publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice¹⁹².

Articolul 10 al Legii cu privire la Guvern stabilește structura executivului central, care este alcătuită din:

- a) Prim-ministru;
- b) Prim-viceprim-ministru;
- c) Viceprim-miniștri;
- d) Miniștri;
- e) Alți membri stabiliți prin lege organică.

Alți membri stabiliți prin lege organică devin membri ai Guvernului de drept, în baza funcției deținute, conform legii organice aplicabile, și nu trebuie expres menționați în lista Guvernului prezentată Parlamentului în vederea obținerii votului de încredere¹⁹³.

În aceeași ordine de idei, Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, prevede că Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova¹⁹⁴.

O altă chestiune importantă ține de activitatea propriu-zisă a Guvernatorului în cadrul Guvernului. Inițierea proiectelor de acte și prezentarea acestora spre examinare Guvernului țin de competența ministerelor și altor autorități administrative centrale. Conducătorii altor autorități, inclusiv ai autorităților publice autonome, au dreptul să înainteze proiectele de acte spre examinare Guvernului doar prin intermediul ministerului sau, după caz, al conducătorului altei autorități administrative centrale din subordinea Guvernului, care au în competență realizarea politicii de stat în

191 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro.

192 Legea nr. 137/2017 cu privire la Guvern, art. 2(1,2), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139823&lang=ro#.

193 Legea nr. 137/2017 cu privire la Guvern, art. 10(2), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139823&lang=ro#.

194 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 14 (4), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro.

domeniile de activitate conexe chestiunilor care fac obiectul proiectului respectiv¹⁹⁵. Este și cazul Guvernatorului Găgăuziei, care nu are dreptul de inițiativă decizională/legislativă, acest drept revenind doar Adunării Populare.

Ca și oricărui alt membru al Guvernului, Regulamentul Guvernului oferă Guvernatorului dreptul de a prezenta obiecții și propuneri privind orice proiect de decizie, dar aceste propuneri pot să fie acceptate sau respinse doar prin vot. În această privință, eficiența mecanismului depinde de voința și contextul politic.

Totuși, în cazul în care ministrul sau conducătorul autorității administrative centrale din subordinea Guvernului nu acceptă promovarea proiectului elaborat de către autoritățile menționate (inclusiv Guvernatorul Găgăuziei), conducătorii acestor autorități au dreptul de a prezenta Prim-ministrului proiectele în cauză, împreună cu refuzul scris al ministrului respectiv, în vederea luării unei decizii finale privind înaintarea ulterioară a proiectului. Cu titlu de excepție, cu acceptul Prim-ministrului, unele proiecte de acte pot fi înaintate Guvernului spre examinare de către conducătorii autorităților publice care nu sunt în subordinea Guvernului¹⁹⁶.

Pentru asigurarea realizării funcțiilor și atribuțiilor sale, Guvernul poate constitui comisii, comitete și grupuri de lucru, care își desfășoară activitatea în conformitate cu regulamentele aprobate de Guvern¹⁹⁷.

Organizarea activității membrilor Guvernului se realizează prin participarea acestora în cadrul ședințelor Guvernului, în cadrul comisiilor, comitetelor, consiliilor și grupurilor de lucru create de Guvern, în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului, în cadrul ședințelor comisiilor parlamentare, precum și în cadrul diferitor activități de reprezentare a Guvernului în relațiile internaționale¹⁹⁸. Aceasta oferă oportunități și posibilități suplimentare pentru a participa în cadrul procesului decizional la nivel guvernamental pentru Guvernatorul Găgăuziei și Comitetul Executiv pe care-l conduce.

4.2.2 Participarea reprezentanților Comitetului Executiv în Colegiile ministeriale ale Guvernului

Conform art. 19 al Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, la propunerea Guvernatorului UTA Găgăuzia, șefii direcțiilor de branșă ale Comitetului Executiv sunt incluși în colegiile ministerelor și departamentelor Republicii Moldova.

195 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, secțiunea IV, art. 38-39, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

196 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, secțiunea IV, art. 41, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

197 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, secțiunea I, art. 15, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

198 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, secțiunea IV, art. 29, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

Colegiile ministeriale sunt consilii consultative care se ocupă de probleme ce țin de organizarea activității ministerului respectiv pentru a promova politici, a soluționa probleme urgente, a pregăti prognoze pe termen scurt și lung. De asemenea, colegiile discută problemele cu privire la activitatea autorităților administrative subordonate ministerului respectiv, examinează proiecte de acte normative, dezbate rapoartele și informațiile prezentate de către șefii subdiviziunilor ministerelor și autorităților administrative subordonate. Colegiile includ în componența lor ministrul (președintele colegiului), secretarii de stat, șefii subdiviziunilor interne a aparatului central al ministerului, precum și conducători ai structurilor organizaționale din domeniul de competență a ministerului și alte persoane.

În componența colegiului ministerului sau a altei autorități administrative centrale pot fi incluși și reprezentanți ai altor autorități publice centrale, conducători ai direcțiilor de specialitate ale Comitetului executiv al UTA Găgăuzia, la propunerea Guvernatorului UTA Găgăuzia, precum și reprezentanți ai mediului academic și ai societății civile¹⁹⁹.

Analiza modului de funcționare a acestui format a demonstrat că această formă de participare oferă o posibilitate foarte limitată de a reprezenta eficient problemele autonomiei în ramurile executive ale Guvernului. Colegiile nu servesc nici drept mijloc eficient de informare a autonomiei despre agenda ministerelor care ar putea afecta interesele sale. Din perspectiva autonomiei, participarea în colegii este la fel neregulată, deseori din cauza barierelor cauzate de lipsa cunoașterii limbii de stat. Atât Chișinăul, cât și Comratul indică faptul că aceste colegii nu oferă un canal eficient de comunicare și participare și că ar fi necesare canale mai eficiente la nivel departamental²⁰⁰.

4.2.3 Avizarea proiectelor de acte normative

Atunci când vine vorba de elaborarea proiectelor de acte normative și adoptarea lor de către Guvern, autonomia are două oportunități de a-și prezenta opiniile:

- ▶ La etapa de elaborare a proiectului de act normativ prin procedura de avizare, în condiția generală pentru autoritățile publice locale prin care Guvernul asigură condițiile necesare pentru participarea autorităților administrației publice locale la consultarea proiectelor de acte ale Guvernului, inițiate în domenii ce au tangență cu interesele comunităților locale, consultă opinia asociațiilor obștești ale autorităților locale, precum și asigură reprezentarea autorităților locale în cadrul comisiilor, comitetelor, consiliilor și grupurilor

199 Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art. 33(4), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro.

200 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 41, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

de lucru guvernamentale care au în competență domenii de activitate relevante pentru autoritățile locale²⁰¹.

Proiectele de acte sunt expediate autorităților publice relevante de către Cancelaria de Stat pentru avizare în baza unei liste de părți interesate adoptate la ședința Secretarilor de Stat. Avizele prezentate în mod pro-activ de către alți subiecți care nu au fost incluși în lista oficială a părților interesate afectate sunt, de asemenea, luate în considerație²⁰². Proiectele de acte normative care vizează statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia și/sau atribuțiile autorităților acesteia se remit spre avizare Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia. Avizele privind proiectul de lege sau de hotărâre sunt colectate de Ministerul care a inițiat proiectul (autorul).

- ▶ La etapa când proiectele de acte normative sunt prezentate membrilor Guvernului înainte de ședința Guvernului. Cancelaria de Stat remite membrilor Guvernului, inclusiv celor stabiliți prin lege organică, și altor participanți la ședința Guvernului, cu cel puțin 48 de ore înainte de începerea ședinței Guvernului, proiectul ordinii de zi a ședinței Guvernului, aprobat de Prim-ministru, și materialele corespunzătoare aferente subiectelor din ordinea de zi²⁰³. Din perspectiva elaborării eficiente a legislației și oferirea contribuțiilor la dezvoltarea proiectelor de legi și de acte ale guvernului, acesta este un timp foarte scurt pentru pregătirea opiniilor și sugestiilor de modificare.

Există o foarte mică probabilitate, la această etapă, de încorporare a unor propuneri de modificare a proiectului de pe agenda ședinței Guvernului, fapt demonstrat prin analiza activității Executivului și a încercărilor Guvernatorului Găgăuziei de a-și impune punctul de vedere.

Totuși, trebuie să luăm în considerație, că în majoritatea cazurilor aceste expuneri și propuneri au avut un profund caracter politic, iar autonomia găgăuză, de fapt ca și autoritățile centrale fac prea puțin pentru a clarifica lucrurile într-o procedură administrativă normală și constructivă. Pe de o parte, autoritățile găgăuze nu au primit solicitări de a prezenta avize privind proiectele de legi relevante pentru autonomie, pe de altă parte, ele au făcut uz de procedurile existente din propria inițiativă doar în câteva cazuri²⁰⁴. Acest fapt demonstrează lipsa unui mecanism fiabil și constructiv de colaborare între autoritățile centrale și cele autonome pe dimensiunea participării plene în cadrul proceselor decizionale la nivel guvernamental.

201 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, art. 319, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

202 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, art. 196, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

203 Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, art. 92, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#.

204 De exemplu, în procesul de elaborare al proiectului Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018 // Monitorul Oficial nr. 441-447 din 30.11.2018.

4.2.4 Concluzii

1. Calitatea de membru al Guvernului național al conducătorului autorității executive a unei unități teritoriale autonome este un exemplu inedit, chiar și pentru democrațiile cu „statut” din lume. Și atunci când ne referim la rolul Guvernatorului în cadrul Guvernului trebuie să privim lucrurile „ca atare”.

În primul rând, aceasta constituie garanții clare de reprezentare și participare a autonomiei în cadrul procesului decizional guvernamental la cel mai înalt nivel, chiar dacă impactul acestui mecanism asupra politicilor, actelor și hotărârilor guvernului este limitat. Referitor la funcțiile stabilite ale acestor mecanisme, există motive obiective pentru această situație. Din perspectiva formală, Bașkanul poate avea doar un impact marginal asupra deciziilor Guvernului, deoarece are doar un singur vot în toate chestiunile discutate de către Guvern, inclusiv în privința subiectelor, care afectează autonomia. Prin urmare, hotărârile Guvernului depind de politicile unei guvernări concrete și de contextul politic.

Calitatea de membru a Guvernatorului UTA Găgăuzia în Guvern oferă un instrument eficient de acces la activitatea Guvernului și la agenda acestuia de elaborare a politicilor și legislației naționale, precum și posibilitatea de a influența aceste hotărâri. Acest mecanism ar putea să fie un instrument mai eficient de comunicare a intereselor autonomiei, dacă ar exista capacități sporite în oficiul Bașkanului la nivel central,acompaniate de proceduri de consultare garantate ce ar permite Bașkanului și autorităților executive să răspundă într-o manieră oportună și considerată la elaborarea politicilor și legislației ce afectează autonomia²⁰⁵;

2. În ce privește alte forme de participare, mecanismul care prevede reprezentarea autonomiei în colegiile ministerelor pare să nu fie eficient și, dată fiind relevanța instituțională și funcțională a colegiilor în cadrul acestor autorități centrale. Prin urmare, îmbunătățirea funcționării acestor mecanisme de lucru în cadrul ministerelor are un dublu sens: pe de o parte, vorbim despre eficientizarea activității autorității publice centrale de specialitate, pe de altă parte, asigurăm prezența și participarea autonomiei în cadrul procesului decizional guvernamental la nivel central. În același timp, e nevoie de mecanisme și instrumente de comunicare și conlucrare mai focusate pe probleme și mai funcționale, cum ar fi, de exemplu, grupurile de lucru comune create la nivelul ministerelor, care ar aborda într-o manieră continuă probleme în domeniul competențelor partajate, precum și alte probleme specifice de care sunt interesate autoritățile autonomiei sau autoritățile centrale;

205 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 43, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

3. Autoritățile administrației publice centrale, Cancelaria de Stat ar trebui să asigure participarea și implicarea autorităților autonomiei în procesele decizionale, în mod special, pe dimensiunea subiectelor care au tangență cu activitatea autonomiei;

4. Pentru a folosi și mai eficient rolul oficiului Bașkanului în elaborarea legislației naționale, Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia trebuie să-și sporească capacitatea sa de a urmări procesul de elaborare a legislației naționale și de a oferi contribuții în procesul de elaborare a legislației și politicilor²⁰⁶. În mod special, e vorba despre monitorizarea mecanismului de elaborare, avizare și promovare (ședința Secretarilor de stat) în cadrul căruia, proiectele de acte normative sunt promovate în agenda ședințelor de Guvern.

4.3 Controlul de Stat și cadrul juridic și instituțional de soluționare a litigiilor

Subiecte de conținut:

4.3.1 Formele de control în administrația publică din Republica Moldova

4.3.2 Soluționarea litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională

4.3.3 Soluționarea litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului judiciar (administrativ)

4.3.4 Concluzii

Obiective de învățare:

- Să cunoască principalele forme de control în administrația publică;
- Să determine legătura și raportul dintre formele de control și mecanismele de soluționare a litigiilor dintre autoritățile centrale și autoritățile autonome;
- Să explice mecanismul de soluționare a litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului exercitat de către Curtea Constituțională;
- Să explice mecanismul de soluționare a litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul în cadrul controlului judiciar (administrativ).

Din perspectiva relațiilor autorităților centrale cu structurile instituționale ale autonomiei, atât într-un cadru mai larg al organizării administrative-teritoriale, cât și în contextul aranjamentului specific de autoadministrare al autonomiei, abordarea autorităților centrale este caracterizată prin controlul de stat necesar pentru a asigura ordinea constituțională și respectarea drepturilor cetățenilor de către autoritățile autonomiei.

206 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 43, <https://gagauzdialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

Mai concret, controlul din partea autorităților centrale este direcționat spre asigurarea protecției cetățenilor, aderarea la principiile statului de drept și buna guvernare pe teritoriul autonomiei. De asemenea este necesară garantarea protecției teritoriului, pământului și resurselor ce fac parte din teritoriul și moștenirea națională. Același lucru se aplică și față de utilizarea resurselor financiare publice. Acest control este reprezentat în mod specific de instanțele judecătorești generale, oficiile de securitate internă și poliție, iar atunci când este vorba de finanțe – prin intermediul unui audit. În cazurile când autonomiei i-au fost atribuite competențe legislative și de reglementare, statul verifică, prin intermediul controlului judiciar, dacă legea locală rămâne în limitele competențelor acordate²⁰⁷.

4.3.1 Formele de control în administrația publică din Republica Moldova

Din punct de vedere al rolului și, în mod special, al obiectivelor ce țin de respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice; verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii; constatarea rezultatelor pozitive și a abaterilor de la normele prescrise; stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor elucidate, deosebit următoarele forme de control și modalități de realizare, valabile și pentru UTA Găgăuzia:

- Controlul parlamentar – realizat prin intermediul comisiilor permanente (de ex. Comisia de control al finanțelor publice), subcomisiilor (de ex. Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate, Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale), comisiilor speciale și comisiilor de anchetă.
- În scopul realizării acestui tip de control, Parlamentul poate crea Grupuri de lucru sau alte forme/formate de lucru, care suplinesc controlul cu identificarea unor soluții (inclusiv legislative) asupra problemelor de importanță majoră cu care se confruntă societatea. Exemplu ne poate servi Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia, care a fost înființat de Parlamentul Republicii Moldova în noiembrie 2015 și este alcătuit dintr-un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova și Adunării Populare a Găgăuziei. Pe tot parcursul procesului de dialog membrii grupului de lucru au identificat necesitatea îmbunătățirii mecanismelor existente sau creării unor mecanisme noi pentru clarificarea competențelor autonomiei și pentru prevenirea și soluționarea eventualelor litigii apărute între autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.
- Controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională – realizat,

207 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 61, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

la sesizare, și care prevede controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte²⁰⁸.

- Controlul administrativ – realizat de autoritățile administrației publice în cadrul aceluiși sistem organizatoric și funcțional în limitele competenței prevăzute de lege (control ierarhic instituțional, controlul sanitar, control veterinar, controlul vamal, control financiar fiscal, control ecologic, control anti-incendiar, control de integritate ș.a. În marea majoritate a cazurilor acest tip de controale sunt exercitate de către subdiviziunile desconcentrate ale administrației publice centrale în teritoriu, în responsabilitatea cărora este prestarea unor servicii publice specifice și controlul administrativ.
- Control judiciar – se realizează cu ocazia judecării cauzelor concrete sau în cazurile speciale, determinate de legislație, cu ocazia controlului legalității actelor administrative, forma materializată a căruia este contenciosul administrativ. Controlul judiciar constă în controlul actelor și faptelor autorităților administrației publice ale serviciilor publice și ale funcționarilor publici, iar în unele cazuri, și de către instanțele de drept comun.
- Controlul exercitat de societatea civilă asupra administrației publice – principalul indiciu al unei societăți democratice, respectiv, organizațiile neguvernamentale care sunt înregistrate ca persoane juridice pot apela, în condițiile legii, la instanțele de contencios administrativ. Articolul 53 din Constituție prevede, că acestea vor exercita un control direct asupra organelor administrației publice. Avem puține informații referitoare la capacitatea societății civile din autonomie de a exercita un astfel de control. În acest caz, putem miza pe unele analize, concluzii și recomandări ale organizațiilor necomerciale, care activează la nivel național,²⁰⁹ și care contribuie la stabilirea unor aranjamente și relații de colaborare și conlucrare între autoritățile autonomiei și autoritățile centrale.

4.3.2 Soluționarea litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională

Legea nr. 344/1994 a stabilit dreptul Adunării Populare de a se adresa Curții Constituționale atunci când competențele autonomiei sunt încălcate prin actele normative ale autorităților legislative și executive ale Republicii Moldova²¹⁰. Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul Jurisdicției Constituționale stipulează, de asemenea, acest drept de a cere examinarea constituționalității legilor

208 Constituția Republicii Moldova, art. 135, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro

209 Ciurea C., Berbeca V., „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova”, Chișinău, 2015, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>.

210 Articolul 12 alineatul 3, litera i) și alineatele 4-6 din Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial nr. 3-4 din 14.01.1995.

și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a oricăror tratate internaționale ratificate care ar putea încălca statutul autonomiei²¹¹. Modificările la Legea cu privire la Curtea Constituțională stipulează că autonomia poate depune o sesizare doar în baza art. 111 al Constituției (ce reglementează principiile de bază ale consfințirii autonomiei găgăuze în Constituție)²¹².

În principiu, sistemul de soluționare a litigiilor de către Curtea Constituțională ar putea părea că oferă formal Găgăuziei un instrument bun de recurs pentru protejarea competențelor sale și pentru soluționarea litigiilor între centru și autonomie. Totuși, în mare măsură, protecția aranjamentelor autonomiei depinde de nivelul și tipul de consfințire a statutului autonomiei și a competențelor sale în cadrul legislativ al țării. Acesta este un punct slab al mecanismului actual de soluționare a litigiilor care nu permite o abordare adecvată a conflictelor referitoare la competențe și jurisdicție²¹³.

În contextul multor autonomii, actul privind statutul autonomiei ce descrie forma de autoadministrare este parte a cadrului constituțional al țării²¹⁴, deși nu este ceva neobișnuit ca autoadministrarea unui teritoriu specific și modalitățile mai practice aferente unei autonomii să fie descrise în legislația ordinară a țării. Cu toate acestea, acordul politic ce rezultă este securizat prin consfințirea specifică a autonomiei prin proceduri speciale²¹⁵ și prin atribuirea unei puteri constituționale sau a unei forțe juridice mai mari în ierarhia normelor juridice pentru legea privind statutul autonomiei²¹⁶. În acest sens, este de obicei foarte dificil de schimbat sau modificat statutul autonomiei prin legislația ordinară, care este inferioară legislației constituționale.

211 Articolul 25, litera j) al Legii cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994 // Monitorul Oficial nr. 8 din 07.02.1995; Articolul 38, litera j) al Codului Jurisdicției Constituționale nr. 502 din 16.06.1995 // Monitorul Oficial nr. 53-54 din 28.09.1995.

212 Legea nr. 24 din 04.03.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative // Monitorul Oficial nr. 100-105 din 15.04.2016.

213 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 77, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

214 Statutul autonomiei Trentino-Alto Adige/Südtirol a fost adoptat prin Legea constituțională nr. 1 din 10.11.1971. Pentru textul deplin al acestuia a se vedea Decretul Prezidențial nr. 670 din 31.08.1972.

215 De exemplu: referendumul regional al Autonomiei Ținutului Basc care este necesar în cazul legilor naționale care afectează autonomia, prevăzut în Articolul 46 și 47 al Statutului Autonomiei Ținutului Basc din 18 decembrie 1979.

216 De exemplu, modificarea Actului cu privire la autonomia insulelor Åland poate fi aprobată numai prin aceeași procedură ca și modificarea Constituției, însă fără a face, din punct de vedere formal, legea autonomiei o lege constituțională. Pentru mai multe detalii, a se vedea Suksi M., „Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome”, pp., 56-65, Jurnalul internațional privind drepturile minorităților și grupurilor 20, Brill, Leiden: 2013.

În contextul UTA Găgăuzia, prevederile din Constituția Republicii Moldova privind autonomia găgăuză conțin doar reglementări generale pentru autoadministrarea autonomiei și relația sa cu autoritățile centrale în contextul statului unitar – Republica Moldova²¹⁷. Respectiv, Curtea Constituțională are opțiuni destul de limitate de a soluționa litigiile ce ar putea apărea cu privire la jurisdicția și competențele autonomiei. Statutul autonomiei și modalitățile de autoadministrare ale Găgăuziei sunt reglementate de Legea nr. 344/1994 – o lege organică, care nu are o poziție privilegiată în raport cu alte legi organice, în pofida faptului că există o procedură diferită pentru modificarea acesteia²¹⁸.

Curtea Constituțională statuează, că toate legile organice au aceeași putere juridică, iar în cazul unor litigii se aplică principiul aplicării legii în timp, adică prioritate se dă normelor din legea organică aprobată mai recent²¹⁹. Aceasta înseamnă că statutul autonomiei poate fi modificat în mod material prin legile organice adoptate ulterior. În acest sens, recomandările Comisiei de la Veneția referitoare la consfințirea mai înaltă a statutului autonomiei stabilit în Legea nr. 344/1994, făcute în contextul încercării de a revizui prevederile constituționale ale autonomiei, în 2003, rămân valabile²²⁰. O consfințire de nivel mai înalt a aranjamentelor autonomiei în sistemul legislației Republicii Moldova ar aborda problema stabilității și protecției statutului autonomiei.

217 Constituția Republicii Moldova, art. 111, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro

218 Legea poate fi modificată și completată doar cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament. Articolul 27, Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia nr. 344 din 23.12.1994 // Monitorul Oficial Nr. 3-4 din 14.01.1995.

219 A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 30 din 29.04.2016, alineatele 31-34: „Curtea Constituțională constată următoarele. Conform art. 111 (7) din Constituție, legea care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament. În același timp, norma constituțională menționată atribuie legea care reglementează statutul juridic al Găgăuzia la categoria legilor organice. Curtea Constituțională mai subliniază că, potrivit art. 72 alin. (1) din Constituție, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a reținut că nici o lege organică nu poate fi pusă în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament (Hotărârile Curții Constituționale nr. 9 din 18.02.1999 și nr. 12 din 11.03.1999). Curtea Constituțională a conchis în alineatul 34 că „ambele legi sunt organice și au aceeași forță juridică, iar în cazul existenței unor divergențe între acestea urmează a fi utilizate principiile generale de aplicare a legii în timp”. Curtea nu face trimitere la celălalt principiu general de aplicare a legii - Lex specialis derogat legi generali, stabilit și la articolul 5, alineatul 3 din Legea nr. 100 privind actele normative.

220 Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la Legea pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Strasbourg, 21 august 2002, Opinia nr. 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng. La alineatul 18, pagina 4 raportul menționează: „legile organice speciale”, „trebuie să fie distinse de legile organice atât la nivel material, cât și la nivel formal” (nivelul material este faptul că legea organică specială stabilește teritoriul, instituțiile, simbolica, limbile oficiale și competențele autonomiei, iar cel formal este o procedură specifică pentru adoptarea și modificarea posibilă a legilor speciale). A se vedea și alineatele 24-25, pagina 6, care menționează că Legea din 1994 trebuie să obțină un suport constituțional.

În practică, autonomia s-a adresat Curții Constituționale de puține ori. Opțiunile limitate pentru soluționarea problemelor de competență și abordarea protecției aranjamentelor autonomiei ar putea juca un rol în utilizarea relativ limitată al acestui mecanism de soluționare a litigiilor de către autoritățile autonomiei.

Mai mult, analiza aplicării acestui mecanism de către autonomie arată că există puține adresări din partea regiunii la Curtea Constituțională care au fost acceptate cu succes pentru examinare. În conformitate cu rapoartele Curții Constituționale pentru perioada 1995-2015, Adunarea Populară a prezentat doar șapte sesizări: 1 sesizare în 1998, 1 sesizare în 1999, 4 sesizări în 2001 și 1 sesizare în 2013. Nici una dintre aceste sesizări nu a fost examinată de Curte în fond. Toate sesizările, cu excepția ultimei, au fost returnate, iar examinarea lor a fost refuzată în baza art. 40 part (3) al Codului Jurisdicției Constituționale. Raportul a mai conchis că motivele pentru returnarea sesizărilor către autor sunt: 1) adresarea a fost nefondată și nu a conținut subiectul necesar pentru a fonda o sesizare; 2) nu a existat o relație causală între prevederile contestate și normele constituționale existente; 3) sesizarea nu a satisfăcut cerințele oficiale ale unei sesizări; 4) autorul sesizării nu a oferit informații suplimentare și nu a răspuns la întrebările Curții Constituționale în perioada specificată de timp²²¹.

În acest sens, ar fi benefic pentru autonomie să-și îmbunătățească capacitățile instituționale și abilitățile Adunării Populare de a elabora sesizări calitative ce ar satisface cerințele procedurale și ar fi examinate de către Curte în fond.

4.3.3 Soluționarea litigiilor dintre autoritățile centrale și cele autonome în cadrul controlului judiciar (administrativ)

În practica actuală de elaborare și adoptare a legilor autonomiei, procesul legislativ al autonomiei stabilește proceduri de verificare a corespunderii legilor locale cu cadrul legislativ național. În această privință, serviciul juridic al Adunării Populare examinează conformarea proiectelor de legi locale cu dispozițiile legislației naționale și solicită opinia Direcției de Justiție a UTA Găgăuzia (structură desconcentrată a Ministerului Justiției amplasată în Comrat). Proiectele legilor locale sunt expediate de asemenea și Comitetului Executiv pentru avizare, care examinează concordanța acestora cu legislația națională și locală. Totuși, deși procedurile sus-menționate există, legile locale care sunt elaborate în baza acestui proces deseori sunt contestate în rezultatul controlului efectuat de centru.

Acele normative adoptate de Adunarea Populară sunt supuse controlului administrativ efectuat de Cancelaria de Stat. În cazul autorităților UTA Găgăuzia, sistemul de control administrativ este identic cu sistemul stabilit pentru autoritățile publice locale. Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat amplasat în Comrat²²² este

221 Cuijuclu E., Sircheli M., „Controlul reciproc dintre centru și autonomie: experiența implementării statutului găgăuz”, Pilgrim-Demo, 2015, pp., 8-13.

222 Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat din Comrat a fost creat în anul 2011. Oficiul are 5 angajați,

unul din cele zece oficii care acoperă întreaga țară, cu același statut al oficiului și aceleași proceduri de efectuare a controlului administrativ ca și în restul teritoriului administrativ al Republicii Moldova.

Litigiile privind conformarea actelor autonomiei legislației naționale sunt remise instanțelor de judecată ca urmare a sesizărilor depuse de Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat. Oficiul Cancelariei de Stat remite notificări solicitând ca deciziile și legislația locală să fie modificate în conformitate cu legile naționale. Dacă deficiențele semnalate nu sunt remediate de autoritatea vizată sau dacă aceasta nu oferă nici un răspuns, actul sau decizia în cauză este expediată spre examinare către o instanță de judecată generală timp de 30 de zile de la refuzul de a remedia decizia adoptată sau timp de 60 de zile de tăcere din partea autorității în cauză.

Dat fiind faptul că nu există o delimitare clară a competențelor, actele normative ale autonomiei, în principiu, trebuie să adere totalmente la cadrul legislativ național, fapt care subordonează procesul legislativ al autonomiei reglementărilor stabilite în legile naționale²²³.

Modelul asimetric și natura specifică a autonomiei nu sunt reflectate în mecanismul de control (ca în alte cazuri comparative)²²⁴ și funcționează în același fel pentru toate autoritățile locale din Moldova²²⁵.

Autoritățile centrale și autonomia au poziții diferite privind modul în care este examinată conformitatea legilor locale găgăuze cu legislația națională prin intermediul controlului administrativ efectuat de Guvern (Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat) și instanțele de judecată generale. Situația este de asemenea

inclusiv șeful oficiului, șeful adjunct al oficiului, precum și un specialist principal, un inspector superior și personal administrativ. Oficiul este responsabil de coordonarea serviciilor publice desconcentrate în Comrat, de efectuarea controlului administrativ care acoperă activitatea a 26 de primării din UTA Găgăuzia și activitatea Adunării Populare, a Comitetului Executiv și a Guvernatorului UTA Găgăuzia.

223 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p. 81, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

224 De exemplu, pe insulele Aland, în conformitate cu Legea privind autonomia, toate legile adoptate de Parlamentul Åland trebuie să fie aprobate de Președintele Finlandei timp de patru luni. Dacă o lege depășește competențele legislative ale Aland sau dacă aceasta afectează securitatea țării, Președintele poate aplica puterea sa de veto. Prin urmare, Aland este supusă unui control clar deși limitat din partea autorităților centrale, deși acest drept este doar o formalitate și nu este folosit. Pentru a evita veto, înainte de prezentarea oricărui proiect de lege Președintelui, acesta trebuie remis Delegației Aland, care raportează dacă Parlamentul local (Lagting) și-a depășit autoritatea când a adoptat legislația. Acest raport este remis Curții Supreme care remite opinia sa Președintelui Finlandei. Această Delegație este destul de eficientă în prevenirea litigiilor majore dintre Aland și Finlanda.

225 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p. 81, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

agravată de discrepanțele din cadrul legislativ care guvernează sistemul de control administrativ și judiciar al actelor autonomiei.

Modificările constituționale din 2003 au introdus controlul legalității actelor autonomiei, specificând în art. 111, alineatul 6 că „Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii”. Norma legală stabilită în Constituție este generală, iar implementarea acestui principiu nu a fost urmată de armonizarea deplină a cadrului legislativ relevant, inclusiv a Legii nr. 344/1994.

Legea privind statutul juridic special al UTA Găgăuzia nu a prevăzut controlul administrativ curent al actelor autonomiei, ci doar cere ca aceste acte să fie expediate pentru informare Guvernului și Parlamentului timp de 10 zile de la adoptarea lor²²⁶.

Procedura controlului administrativ este descrisă în Legea cu privire la administrația publică locală. Totuși, legea nu include actele adoptate de Adunarea Populară și Comitetul Executiv printre actele care sunt supuse controlului de legalitate obligatoriu²²⁷, doar statuează că activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative²²⁸. De fapt, doar Hotărârea de Guvern privind organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat²²⁹, care este un act normativ de implementare a legii, include în mod explicit actele normative adoptate de Adunarea Populară și de Guvernator și Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia în lista actelor care sunt supuse unui control administrativ obligatoriu. Deși aceasta pare a fi doar o problemă legislativă tehnică, acesta este un argument important folosit de autoritățile UTA Găgăuzia pentru a justifica neremiterea legilor locale pentru efectuarea controlului administrativ²³⁰.

În concluzie: De organizarea controlului administrativ al actelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea, precum și a autonomiei teritoriale găgăuze, sunt responsabile oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. Procedura controlului de legalitate este reglementată de prevederile art. 62-69 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Atribuțiile și responsabilitățile funcționale în domeniul controlului

226 Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 13 (4), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro.

227 Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 64, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138962&lang=ro.

228 Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 61 (1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141526&lang=ro#.

229 Hotărârea Guvernului nr. 845/2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140233&lang=ro.

230 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 83, <https://gagauzdialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

legalității actelor emise sunt statuate în Hotărârea Guvernului nr. 845/2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Începând cu 28.10.2019, oficiile teritoriale verifică actele administrative ale APL prin intermediul compartimentului „Control administrativ” al Registrului de stat al actelor locale, conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 672/2017 pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale.

4.3.4 Concluzii

Controlul de Stat este direcționat spre asigurarea protecției cetățenilor, aderarea la principiile statului de drept și buna guvernare pe teritoriul autonomiei. De asemenea este necesară garantarea protecției teritoriului, pământului și resurselor ce fac parte din teritoriul și moștenirea națională.

Sistemul controlului de stat, combinat cu mecanisme definite de soluționare a litigiilor dintre diferite niveluri de guvernare, reprezintă un element standard al sistemului general al administrației publice, care asigură respectarea de către autoritățile centrale și cele autonome a principiilor de organizare și funcționare a relațiilor stabilite între ele.

Din punct de vedere al rolului și, în mod special, al obiectivelor ce țin de respectarea principiilor de activitate ale autorităților administrației publice deosebit următoarele forme de control: controlul parlamentar; controlul administrativ; controlul exercitat de Curtea Constituțională; controlul judiciar și controlul exercitat de societatea civilă.

Soluționarea litigiilor, care apar între autoritățile centrale și autoritățile autonome, se realizează atât pe cale judiciară, cât și în urma dialogului și consensurilor pe marginea problemelor care sunt în litigiu.

4.4 Mecanisme de dialog și facilitare a comunicării și conlucrării eficiente

Subiecte de conținut:

4.4.1 Premizele dezvoltării dialogului dintre Chișinău și Comrat

4.4.2 Mecanisme și instrumente de dialog

4.4.3 Unele rezultate și concluzii privind dialogul dintre Chișinău și Comrat

Obiective de învățare:

- Să definească rolul și importanța dialogului în calitate de instrument eficient de facilitare a relațiilor dintre nivelurile de guvernare;
- Să poată identifica premisele dezvoltării dialogului dintre autoritățile centrale și cele autonome;
- Să cunoască și să analizeze principalele mecanisme și instrumente de dialog dintre Chișinău și Comrat;

- Să analizeze unele rezultate ale dialogului dintre autoritățile centrale și cele autonome și să identifice unele direcții de acțiune de facilitare și dezvoltare a relațiilor de conlucrare și colaborare.

Relația dintre Chișinău și Comrat reclamă declanșarea unui proces de construire a încrederii. Această dimensiune a lipsit practic cu desăvârșire în ultima perioadă. Chișinăul a fost total dezinteresat de problematica găgăuză, mizând în special pe tehnologiile politice de control al elitelor găgăuze și ignorând societatea găgăuză. Chișinăul nu reușește să găsească nota corespunzătoare în discuțiile cu regiunile, nu dispune de un centru de analiză care ar monitoriza evoluțiile din aceste zone, preferă să acționeze mai curând într-o manieră reactivă decât proactivă și din această cauză este destul de vulnerabil în fața solicitărilor provenite din aceste regiuni. Despre dezinteresul Chișinăului pentru problema găgăuză vorbește și faptul că nu dispunem deocamdată de un centru decizional care s-ar fi ocupat cu regularitate de această problemă, lipsesc specialiști care ar urmări derularea evenimentelor, iar politicienii care în ultimul timp au fost implicați în rezolvarea acestei probleme în cadrul Grupului de lucru, au cunoștințe lacunare asupra acestui dosar²³¹.

Această situație presupune existența unei abordări și atitudini similare din partea elitelor politice, autorităților autonome, dar și din partea populației din UTA Găgăuzia.

Atunci când vine vorba despre diferite niveluri de guvernare și de descentralizarea competențelor, în dependență de natura competențelor acordate, coordonarea și cooperarea dintre autoritățile centrale și celelalte niveluri de guvernare este necesară pentru a asigura implementarea efectivă și eficientă a competențelor exercitate de autoritățile autonome, prin urmare, este necesară crearea mecanisme specifice de comunicare sau reprezentare.

Dialogul, în toate formele sale de manifestare, reprezintă cea mai importantă premisă de facilitare a comunicării și, implicit, a colaborării și conlucrării eficiente. Această axiomă este pe deplin demonstrată de modelele și practicile internaționale, care pot fi preluate și aplicate cu succes și în Republica Moldova, atunci când ne referim la îmbunătățirea aranjamentelor și relațiilor dintre nivelele de guvernare, dintre autoritățile centrale și autoritățile autonomiei găgăuze.

De exemplu, în Regatul Unit a fost creată o Comisie ministerială comună pentru a discuta la nivel înalt problemele semnificative dintre cele trei administrații descentralizate pentru a depăși rapid dificultățile, prin încheierea Memorandumului de Înțelegere și a Acordurilor Suplimentare dintre Miniștrii scoțieni din Guvernul Regatului Unit, Cabinetul Adunării Naționale a Țării Galilor și Comitetul Executiv al Irlandei de Nord reprezentate în Parlament de Viceprim-ministrul sub conducerea Majestății Sale²³².

231 Ciurea C., Berbeca V., „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova”, Chișinău, 2015, p., 5, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>.

232 <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+/http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/>.

Alt exemplu de un astfel de mecanism este Delegația Aland. Este un organ comun dintre Aland și Finlanda. Acesta a fost creat în primul Act privind autonomia din 1920, iar sarcina inițială a acesteia a fost să calculeze suma de bani ce trebuia transferată din Finlanda către Aland. Astăzi responsabilitățile sale sunt mult mai importante, având o funcție importantă de soluționare a litigiilor. În conformitate cu Actul privind autonomia, toate legile adoptate de Parlamentul Aland trebuie să fie aprobate de Președintele Finlandei timp de patru luni. Președintele are drept de veto. Pentru a evita un veto, înainte de a remite un proiect de lege Președintelui, acesta trebuie să fie prezentat Delegației Aland, care raportează dacă Parlamentul local a depășit competențele sale la adoptarea legislației. Acest raport este remis Curții Supreme, care în schimb emite opinia sa Președintelui Finlandei. Această Delegație a fost până acum eficientă în prevenirea litigiilor majore dintre Aland și Finlanda²³³.

Crearea UTA Găgăuzia, de fapt, este rezultatul concret al unui dialog, care trecând de prima fază (constituirea autonomiei teritoriale), trebuie continuat în vederea stabilirii și dezvoltării relațiilor de colaborare și conlucrare dintre centru și autonomie, determinarea locului și rolului autonomiei în cadrul sistemului administrativ-teritorial național și statuarea garanțiilor juridice necesare pentru apărarea drepturilor autonomiei, dar și pentru concretizarea obligațiilor, care reies din poziția și statutul unei autonomii teritoriale în cadrul unui sistem asimetric de administrație publică în statul unitar – Republica Moldova.

4.4.1 Premizele dezvoltării dialogului dintre Chișinău și Comrat

Baza juridică a dialogului dintre autoritățile centrale și cele autonome este reprezentată de Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei și Hotărârea Parlamentului nr. 345/1994 din 23.12.1994 privind punerea în aplicare a Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei. Participarea Găgăuziei în cadrul proceselor decizionale la nivel parlamentar și guvernamental, de rând cu stabilirea juridică concretă a statutului juridic ce determină relațiile dintre centru și autonomie, reprezintă direcțiile principale de acțiune și implicare ale dialogului.

Care sunt principalele premize ale dialogului dintre Chișinău și Comrat?:

- ▶ Existența unei baze juridice inițiale – Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei și Hotărârea Parlamentului nr. 345/1994 din 23.12.1994 privind punerea în aplicare a Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei;
- ▶ Ambiguitatea cadrului legal și necesitatea armonizării lui în contextul disensiunilor și problemelor nerezolvate timp de decenii între centru și autonomie, fapt conștientizat de ambele părți;

233 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 86, <https://gagauziadiologue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

- ▶ Organizarea referendumurilor din februarie 2014 din UTA Găgăuzia și alte acțiuni întreprinse de autoritățile din regiune au făcut să sporească atenția politicianilor din Republica Moldova și a partenerilor de dezvoltare asupra dosarului găgăuz;
- ▶ Intensificarea proceselor de integrare europeană a Republicii Moldova, care au antagonizat și mai mult relațiile dintre autoritățile centrale și cele autonome, având în vedere vectorul tradițional pro-rusesc și viziunile elitelor politice, dar și a unei părți ale populației din autonomie;
- ▶ Insuficiența mecanismelor și instrumentelor instituționalizate de facilitare a dialogului în contextul identificării soluțiilor la problemele existente.

4.4.2 Mecanisme și instrumente de dialog

Atunci când ne referim la mecanismele și instrumentele de dialog dintre centru și autonomie este mult mai simplu de rezolvat problemele existente prin metoda „decentralizării proceselor”, ceea ce ar presupune crearea mai multor oportunități, mecanisme și instrumente de dialog cu implicarea a mai multor actori sau a mai multor părți interesate.

Din aceste considerente, având în vedere spectrul problemelor existente dintre centru și autonomie, premisele existente de rezolvare a problemelor, dar și dimensiunile de colaborare și conlucrare definite în cadrul legal existent, deosebit de patru forme (platforme) potențiale de dialog:

- ▶ Dialogul pe platforma parlamentară;
- ▶ Dialogul pe platforma guvernamentală;
- ▶ Dialogul pe platforma experților cu implicarea mediului academic și al societății civile implicate și interesate;
- ▶ Dialogul facilitat de către partenerii de dezvoltare cu implicarea tuturor părților interesate.

Dialogul pe platforma parlamentară este cel mai important mecanism, care poate contribui la soluționarea problemelor existente dintre centru și autonomie. Modificarea cadrului legal, înlăturarea ambiguităților și interpretărilor, stabilirea statutului juridic al autonomiei în raport cu procesele și autoritățile care fac parte din întregul sistem al administrației publice, clarificarea competențelor sunt principalele acțiuni posibile în condiția existenței voinței politice necesare a tuturor părților implicate.

Primul pas în stabilirea unui dialog dintre autoritățile centrale și politicienii din regiunea autonomă pe platforma parlamentară a fost dispoziția ex-președintelui legislativului, Igor Corman, din 13 martie 2014, privind crearea unui grup de lucru ce avea drept obiectiv examinarea problemelor ce țin de executarea prevederilor constituționale referitoare la statutul unității teritoriale autonome găgăuze. Acest grup de lucru a întrunit reprezentanți ai tuturor fracțiunilor parlamentare precum și deputați din Adunarea Populară a UTA Găgăuzia. Grupul de lucru a avut mai

multe întruniri pentru o perioadă de patru luni, la care s-a pus în discuție problema funcționării autonomiei găgăuze. Constatăm că activitatea acestui grup de lucru a fost lipsită de realizări notabile, deoarece nu a reușit să propună soluții viabile în contextul îmbunătățirii relațiilor dintre Chișinău și Comrat.

După alegerile parlamentare din noiembrie 2014 și alegerile Bașkanului din martie 2015 a fost reluată ideea de creare a unei platforme de discuții instituționalizate între reprezentanții Parlamentului Republicii Moldova și cei ai Adunării Populare. Astfel, cu sprijinul organizației CMI – Fundația pentru pace Martti Ahtisaari, care a îndeplinit funcția de *good offices* (oficiile bune reprezintă un serviciu furnizat de o terță parte neutră, care susține două sau mai multe grupuri pentru soluționarea unei dispute sau a unui dezacord. Persoana sau organizația care furnizează bunele oficii trebuie să câștige și să mențină încrederea tuturor părților și trebuie să sprijine participanții la proces pentru a ajunge la un acord sau o rezoluție amiabilă), au fost organizate mai multe vizite de informare pentru reprezentanți ai Adunării Populare și Parlamentului Republicii Moldova în state care au regiuni cu statut de autonomie. CMI a stabilit o platformă informală, care ajută la menținerea unui dialog permanent dintre Chișinău și Comrat la nivel executiv și legislativ. Această platformă informală sprijină, de asemenea, activitatea procesului oficial prin consolidarea încrederii și rezolvarea în comun a problemelor. Ca parte a proiectului, membrii grupului au vizitat Tirolul de Sud (Italia), Țara Galilor (Marea Britanie) și Insulele Aland (Finlanda). În toate cele trei locații, Grupul a studiat modelele reușite de descentralizare și, în fiecare caz, s-a informat despre relațiile dintre autonomie și autoritățile centrale.

Drept urmare, a fost creat un alt Grup de lucru din reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova și ai Adunării Populare. Hotărârea Parlamentului nr. 206 din 20.11.2015²³⁴ stabilește principiul de paritate în activitatea acestui Grup de lucru format dintr-un număr egal de reprezentanți ai legislativului Republicii Moldova și Adunării Populare și având câte un co-președinte desemnat al Grupului de lucru. Unul din scopurile de bază ale acestui Grup este de a evita politizarea activității sale și de a-și baza activitatea pe examinarea aspectelor legislative.

Obiectivele grupului de lucru sunt²³⁵:

1. Instituirea dialogului continuu dintre Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a Găgăuziei în vederea asigurării, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova;

234 Berbeca V., „Dosarul găgăuz: de la confruntare la dialog”, p., 8, https://moldova.fes.de/fileadmin/user_upload/SocialPolicyBriefs/DOSARUL_GAGAUZ-FINAL_5_.pdf.

235 Hotărâre nr. 206 din 20.11.2015 a Parlamentului Republicii Moldova privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ro.

2. Analiza corespunderii prevederilor Legii nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) cu prevederile Constituției Republicii Moldova și prezentarea propunerilor privind amendamentele necesare care ar exclude eventualele contradicții;
3. Elaborarea planului de acțiuni pentru asigurarea funcționalității statutului special al UTA Găgăuzia și a legislației Republicii Moldova în conformitate cu prevederile constituționale și cu Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri);
4. Consolidarea legislației naționale în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia și delimitarea competențelor organelor centrale și celor ale autonomiei prin analizarea legislației naționale și a celei din autonomie și formularea proiectelor de modificare și completare a acestora;
5. Formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia în conformitate cu bunele practici europene;
6. Crearea unui mecanism permanent de consultări pentru prevenirea și soluționarea impedimentelor posibile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.

Conform Regulamentului de funcționare a Grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia²³⁶, pe platforma Grupului de lucru sunt examinate chestiunile ce implică ajustarea și dezvoltarea legislației adoptate de către Adunarea Populară și legislației naționale în cadrul normelor constituționale referitoare la statutul Găgăuziei, armonizarea legislației conexe cu legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, care vor fi propuse spre examinare Parlamentului, și după caz Adunării Populare a UTA Găgăuzia. De asemenea, Grupul de lucru oferă expertiză și se implică în găsirea soluțiilor asupra problemelor curente apărute între centru și autonomie, la solicitarea Președintelui Parlamentului sau a Președintelui Adunării Populare a Găgăuziei.

Activitatea membrilor Grupului de lucru este coordonată de doi co-președinți numiți prin actul de constituire a Grupului de lucru, sau aleși de către membrii Grupului de lucru.

Grupul de lucru activează, de regulă, în ședințe închise. Prin decizia Grupului de lucru unele ședințe pot fi deschise. La ședința Grupului de lucru pot asista: deputații în Parlament și deputații Adunării Populare; specialiștii și experții care asigură lucrările de secretariat; experții locali și străini care acordă consultanță Grupului de lucru; reprezentanții autorităților, partenerilor de dezvoltare, societății civile, invitați de grupul de lucru; alte persoane invitate.

236 Hotărâre nr. 206 din 20.11.2015 a Parlamentului Republicii Moldova privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, art. 4, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ro.

Dialogul pe platforma guvernamentală poate reprezenta o completare importantă a dialogului inițiat, deja, pe platforma parlamentară și o contribuție substanțială la aprofundarea relației dintre centru și autonomie. Dimensiunea executivă a relației dintre Chișinău și Comrat este foarte importantă, având în vedere, în primul rând, calitatea Bașkanului de membru al Guvernului, prezența reprezentanților autorităților Găgăuziei în organele colegiale de lucru ale autorităților publice centrale, prezența autorităților executive autonome în cadrul consiliilor de administrare ale fondurilor de dezvoltare (Fondul de mediu, fondul rutier ș.a), precum și reieșind din exercitarea funcțiilor de control exercitat de Guvern asupra activității administrației publice autonome de la Comrat.

Din aceste considerente, organizarea și permanentizarea dialogului pe platformă guvernamentală, pe lângă mecanismele existente, poate lua o formă instituționalizată. Cancelaria de Stat, ca instituție abilitată cu exercitarea controlului administrativ asupra actelor emise de autoritățile locale și cele din autonomie este responsabilă de asigurarea funcțională și eficientă a legăturii dintre administrația publică centrală și cea locală. Formarea unei subdiviziuni structurale în cadrul Cancelariei de Stat, dedicate gestionării relației cu autoritățile autonome ar contribui la facilitarea dialogului, a conlucrării și colaborării eficiente.

Necesitatea unui mecanism de dialog și conlucrare pe platformă guvernamentală este demonstrată de activitatea Grupului de experți juridici ce susține activitatea Grupului de lucru parlamentar, care a demonstrat în mod clar necesitatea expertizei tehnice. În această privință, purtarea unor discuții tehnice în domenii specifice cu competențe partajate necesită implicarea nivelului executiv. În acest context, crearea unui Grup de lucru comun sau a unui mecanism în cadrul Executivului, care va putea să abordeze continuu probleme tehnice ar oferi o continuitate și o stabilitate necesară dialogului legislativ ce abordează chestiuni legislative și clarificarea competențelor²³⁷.

În ceea ce privește dialogul pe platforma experților cu implicarea mediului academic și al societății civile implicate și interesate și dialogul facilitat de către partenerii de dezvoltare cu implicarea tuturor părților interesate, aceste două forme de dialog pot fi unite, după cum pot fi realizate comasările și cu mecanismele de dialog de pe platforma parlamentară sau guvernamentală. Această posibilitate ne este sugerată chiar de prevederile Hotărârii Parlamentului nr. 206 din 20.11.2015²³⁸, care statuează la art. 5, că în caz de necesitate, Grupul de lucru va putea solicita

237 Decizia nr. 1 din 23.02.2016 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=I0Ticx0asAg%3d&tabid=237&language=ro-RO>.

238 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 100, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>.

suportul partenerilor internaționali ai Republicii Moldova, precum și al organizațiilor neguvernamentale de specialitate, care își vor manifesta expres disponibilitatea de a asigura observarea, medierea și suportul tehnic, consultanța, instruirea și expertiza necesare. În scopul evitării contrapunerilor de activități, donatorii internaționali sunt invitați să coordoneze cu grupul de lucru activitățile și proiectele care urmează să fie implementate în UTA Găgăuzia.

Această posibilitate este menționată și de către Regulamentul de funcționare a Grupului de lucru și reprezintă o practică în activitatea Grupului de lucru.

Succesul Grupului de lucru depinde foarte mult de pregătirea profesională a membrilor acestuia. Ar fi oportun de creat o comisie cu statut permanent formată din experți în locul acestei structuri. O astfel de instituție ar exclude factorul ideologic din cadrul Grupului de lucru și ar constitui un element important în realizarea obiectivelor propuse pentru activitatea Grupului de lucru. O astfel de structură ar avea potențialul de a detensiona toate problemele complicate care ar putea să apară între autoritățile regionale și cele naționale în problemele care vizează interesele regiunii. Potrivit declarațiilor unui deputat din Adunarea Populară, această comisie ar avea rolul de a amortiza, prin discuții, consecințele unor decizii sensibile înainte de a fi adoptate la nivel național²³⁹.

4.4.3 Unele rezultate și concluzii privind dialogul dintre Chișinău și Comrat

Examinând procesul de dialog continuu care a avut loc în cadrul Grupului de lucru parlamentar (GLP), s-a dovedit, că Grupul de lucru este un element important și de valoare în încercarea de a aborda aspectele legislative ce țin de statutul, locul și rolul autonomiei în cadrul sistemului administrativ-teritorial din Republica Moldova.

Crearea și activitatea GLP a stabilit încrederea și cooperarea dintre autoritățile centrale și autonomie, care a dus la realizări directe și indirecte semnificative. Conform Rezultatelor Grupului de lucru privind Găgăuzia în perioada 2015-2022 în cifre²⁴⁰, putem menționa următoarele:

- ▶ În scopul clarificării competențelor, au fost analizate peste 600 de acte normative, au fost propuse 30 de proiecte de legi pentru modificarea legislației, dintre care 9 proiecte fiind adoptate de Parlament;

239 Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 206 din 20.11.2015 privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, art. 5, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ro.

240 Berbeca V., „Dosarul găgăuz: de la confruntare la dialog”, p. 11, https://moldova.fes.de/fileadmin/user_upload/SocialPolicyBriefs/DOSARUL_GAGAUZ-FINAL_5.pdf.

- ▶ A fost deschisă la Comrat, în anul 2016, Agenția de Dezvoltare Regională prin intermediul căreia au fost implementate zeci de proiecte de sute de milioane de lei²⁴¹;
- ▶ A fost aprobat un mecanism nou de monitorizare a proiectelor de legi naționale creat în cadrul Adunării Populare a Găgăuziei în anul 2017;
- ▶ A fost creat mecanismul de consultare reciprocă a proiectelor de acte normative în procesul decizional, aprobat de Grupul de lucru în 2022. În cadrul acestui mecanism Parlamentul Republicii Moldova, autoritățile publice centrale vor consulta Adunarea Populară/Comitetul Executiv al Găgăuziei pe subiecte ce țin de statutul sau competențele UTA Găgăuzia în cazul examinării proiectelor de modificare a legislației naționale. Autoritățile UTA Găgăuzia vor consulta autoritățile centrale atunci când vor adopta legi locale în conformitate cu competențele autonomiei;
- ▶ Reprezentanți ale autorităților din UTA Găgăuzia au fost numiți ca membri în consiliile naționale de administrare a fondurilor naționale: Fondul rutier și Fondul de dezvoltare regională.

Ultimele decizii ale Grupului de lucru în anul 2023 țin de aprobarea Ghidului de comunicare (procedura operațională standard privind comunicarea pentru Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia), aprobarea Strategiei de comunicare și a Planului de lucru pentru Grupul de lucru parlamentar privind Găgăuzia, crearea Biroului de traducere a actelor normative ale UTA Găgăuzia²⁴².

4.4.4 Concluzii

Guvernanța eficientă pe mai multe niveluri de guvernare depinde în mare măsură de nivelul relațiilor dintre nivelurile de guvernare, instituționale și funcționale în cadrul unui sistem administrativ-teritorial. Analiza acestui sistem de relații în cazul Republicii Moldova, referindu-ne la relația cu autonomia găgăuză, sugerează câteva concluzii și direcții importante de acțiune:

1. Practica comparativă ar putea să sugereze importante direcții de acțiune pentru dialog și conlucrare. Totuși, este important de ținut cont, că mecanismele folosite în alte cazuri au fost elaborate în contextul specific al statelor concrete, cu raporturi și relații diferite între nivelurile de guvernare (teritoriile autonome). Dialogul dintre centru și autonomie și mecanismele relevante de dialog și de soluționare a problemelor trebuie să fie ajustate la procesele și la condițiile curente specifice sistemului administrativ-teritorial al Republicii Moldova, precum și la problemele autonomiei care necesită rezolvare;

241 Rezultatele Grupului de lucru privind Găgăuzia în perioada 2015-2022 în cifre, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2023/12/infografic-RO-tipar-2.pdf>.

242 Raporturile Parlamentului cu UTA Găgăuzia, <https://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentului/cuUTA/Gagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>.

2. Analiza și perfecționarea cadrului normativ național, dar și cel al autonomiei trebuie continuată, urmând să asigure un nivel mai înalt de compatibilitate, predictibilitate și eficacitate în vederea realizării cu succes a politicilor naționale, dar și a celor regionale de dezvoltare;
3. La fel ca și în raportul autorităților publice centrale cu cele locale, delimitarea competențelor, rămâne o problemă importantă pe agenda relațiilor dintre guvern și autonomie;
4. Analiza și eficientizarea mecanismelor instituționale de colaborare și coordonare a acțiunilor atât la nivel legislativ, cât și la nivel executiv, în vederea atingerii scopurilor de bună guvernare și dezvoltare continuă la nivel teritorial și la nivel național;
5. Este nevoie de a susține și de a extinde în continuu măsurile de consolidare a încrederii între autoritățile centrale și autonomie. Un dialog cooperativ necesită o înțelegere a funcționării autonomiei în cadrul statului și a modului în care mecanismele instituționale trebuie să adere la acest principiu general și să îl reflecte. Din această perspectivă, capacitățile și înțelegerea îmbunătățită a modului în care un model asimetric de autoguvernare poate funcționa în cadrul statului sunt componente importante ale măsurilor necesare de consolidare a încrederii²⁴³;
6. Consolidarea capacităților instituționale și funcționale la nivelul autorităților naționale și la nivelul autorităților din autonomia găgăuză este imperativă. Sincronizarea instituțională și funcțională ar permite rezolvarea mai multor probleme și ar asigura un nivel mult mai înalt de participare a teritoriului autonom în cadrul sistemului general de administrare a treburilor publice în Republica Moldova;
7. Este nevoie de extinderea spațiului politic de acțiune al partidelor politice din Republica Moldova în teritoriul autonomiei și implicarea factorilor politici din autonomie în promovarea agendei locale prin intermediul platformelor și programelor partidelor naționale;
8. Crearea partidelor politice, care să reprezinte interesele autonomiei în procesul politic la nivel național;
9. Promovarea și implementarea unui vast program de formare și dezvoltare profesională a angajaților din serviciul public din autonomie, inclusiv, pe dimensiunea competențelor lingvistice;
10. Ar trebui să existe o înțelegere mai bună a modului în care modelul asimetric de autoadministrare poate funcționa în cadrul sistemului administrativ și ce înseamnă autoadministrarea autonomiei în structura generală a organizării

243 Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 5.

administrativ-teritoriale a statului unitar - Republica Moldova. Această înțelegere trebuie definită și promovată, inclusiv de mediul academic, devenind, astfel, o preocupare științifică de cercetare importantă;

11. O componentă importantă a măsurilor necesare de consolidare a încrederii este capacitatea autorităților autonome de guvernare a domeniilor atribuite în competența sa. Un factor puternic de influență, care deseori a schimbat atitudinile autorităților naționale în astfel de cazuri este o demonstrație a abilității și capacității autonomiei de a gestiona domeniile specifice care i-au fost atribuite în competență, validând astfel beneficiile principiului subsidiarității;
12. Analiza relațiilor dintre centru și autonomie, dar, în mod special, analiza activității Grupului de lucru parlamentar, sugerează, că succesul asigurat al acestor aranjamente stă în abordarea sistemică și permanentă a proceselor;
13. Implicarea tuturor actorilor și părților interesate în dialogul dintre Chișinău și Comrat este o premiză importantă în asigurarea succesului (autoritățile centrale, autoritățile autonome, mediul academic, societatea civilă, partenerii de dezvoltare ș.a).
14. Implicarea mai activă a cetățenilor în procesele de administrare publică ar adăuga o legitimitate importantă necesităților și solicitărilor autonomiei în dialogul cu autoritățile centrale.

Referințe bibliografice

Acte normative

1. Codul Electoral al Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134589&lang=ro
2. Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro
3. Decizia Curții Constituționale nr. 30 din 29.04.2016, <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=202&l=ro?tip=decizii&docid=202&l=ro>
4. Decizia nr. 31 a GLP din 28.06.2016 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Articolului 27 al Legii nr. 344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), <https://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>
5. Decizia nr. 1 din 23.02.2016 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=I0Ticx0asAg%3d&tabid=237&language=ro-RO>
6. Hotărârea Adunării Populare nr. 99-VI/VI din 08.09.2017 cu privire la mecanismul de monitorizare a modificărilor la legislația națională, <https://www.gagauzia.md/ro/ato-gagauziya/>
7. Hotărârea Guvernului nr. 845/2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140233&lang=ro
8. Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, secțiunea IV, art. 38-39, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro#
9. Hotărârea nr. 206 din 20.11.2015 a Parlamentului Republicii Moldova privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, art. 5, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ro
10. Legea privind adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797/1996, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>
11. Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 36(5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro

12. Legea nr. 137/2017 cu privire la Guvern, art. 10(2), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139823&lang=ro
13. Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art. 12, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro
14. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 64, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141526&lang=ro#
15. Legea cu privire la biblioteci nr. 160 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial nr. 301-305 din 8.08.2017; https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120694&lang=ro
16. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994 // Monitorul Oficial nr. 8 din 07.02.1995, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=87443&lang=ro
17. Legea muzeelor nr. 262 din 07.12.2017 // Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018; https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105639&lang=ro
18. Legea nr. 24 din 04.03.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative // Monitorul Oficial nr. 100-105 din 15.04.2016, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91938&lang=ro
19. Legea nr. 270 din 16.12.2020 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128269&lang=ro
20. Legea privind modificarea și completarea Legii privind monumentele de for public nr. 232 din 10.11.2017 // Monitorul Oficial nr. 429-433 din 08.12.2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101673&lang=ro
21. Legea privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război nr. 161 din 20.07.2017 // Monitorul Oficial n. 335-339 din 15.09.2017; https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100369&lang=ro
22. Statutul autonomiei Trentino-Alto Adige/Südtirol a fost adoptat prin Legea constituțională nr. 1 din 10.11.1971. Pentru textul deplin al acestuia a se vedea Decretul Prezidențial nr. 670 din 31.08.1972.

Resurse bibliografice

1. Berbeca V., „Dosarul găgăuz: de la confruntare la dialog”, https://moldova.fes.de/fileadmin/user_upload/SocialPolicyBriefs/DOSARUL_GAGAUZ-FINAL_5_.pdf
2. Ciurea C., Berbeca V., „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova”, Chișinău, 2015, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>

3. Cuijuclu E., Sircheli M., „Controlul reciproc dintre centru și autonomie: experiența implementării statutului găgăuz”, Piligrim-Demo, 2015, pp., 8-13.
4. <http://4.https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/>
5. Machnyikova Z., Beschieru I., Raportul „Analiza aranjamentelor și relațiilor instituționale dintre autoritățile centrale și Autonomia Găgăuză”. Proiectul „Sprijinirea dialogului incluziv și consolidarea capacităților pentru o Autonomie Găgăuză mai funcțională în Moldova”, Chișinău, 2021, p., 49, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>
6. Raportul final al misiunii BIDDО de observare a alegerilor anticipate din 11.07.2021 din Republica Moldova, p., 5, Varșovia, 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/509387.pdf>
7. Raporturile Parlamentului cu UTA Găgăuzia, <https://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>
8. Rezultatele Grupului de lucru privind Găgăuzia în perioada 2015-2022 în cifre, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2023/12/infografic-RO-tipar-2.pdf>

Concluzii generale

Provocările cu care se confruntă statele contemporane sunt diverse și pot varia în funcție de contextul geopolitic, economic, social și tehnologic specific fiecărei țări. Cu toate acestea, există câteva provocări globale cu care multe state se confruntă în prezent: schimbările climatice, tensiuni geopolitice și conflicte, inegalitățile economice și sociale, tehnologia și securitatea cibernetică, migrația și refugiații, terorismul și extremismul, pandemii și sănătate globală.

La nivel național, aceste provocări determină tabloul social și caracterizează forma de organizare și manifestare a puterii publice.

În raport cu aceste provocări globale, pentru Republica Moldova, mai mult ca oricând, este foarte important de a asigura o „bună guvernanță” pe toate nivelurile de guvernare, care să contribuie la rezolvarea problemelor interne și să unească societatea în jurul unor valori naționale, bazate pe buna convingere și înțelegere între toate etniile din țara noastră.

Din perspectiva Cursului de instruire „Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernarea pe mai multe niveluri – teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova”, conflictele interne reprezintă o amenințare constantă pentru securitatea și stabilitatea unei țări. Acestea pot fi alimentate de dispute teritoriale, rivalități economice sau divergențe ideologice. Pentru a depăși aceste situații este nevoie de multă răbdare și reținere, cunoștințe și abilități, voință și clarviziune politică și administrativă.

Iată de ce, formarea capacităților și sensibilizarea grupurilor mai largi de părți interesate cu privire la subiectele abordate în acest Curs, sunt atât de importante și necesare.

