

Politici Publice

Institutul
pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale
IDIS “Viitorul”

Victor Popa

EFECTELE DESCENTRALIZĂRII: ROLUL REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN UNITĂȚILE ADMINISTRATIV- TERITORIALE

iulie 2008
Chișinău, Editura TISH

CZU 351/354.071

P79

Victor Popa, Doctor habilitat în drept,
profesor universitar ULIM, expert IDIS "Viitorul".

Politici Publice reprezintă o colecție de studii, lansate de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) "Viitorul" cu începere din iarna anului 2002. Aceste studii vor apărea cu regularitate în *Biblioteca Administrativă* a IDIS alături de alte cercetări în probleme ce se consideră relevante pentru interesul public.

Apare cu sprijinul financiar al Think Tank Fund of the Open Society Institute, Budapest.

© IDIS "Viitorul", 2008

str. Iacob Hâncu, nr. 10/14,
MD-2005, CHIȘINĂU,
REPUBLICA MOLDOVA
tel. 21-36-32

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Popa, Victor

Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale; Inst. pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS "Viitorul" – Ch.: TISH, 2008 (CE USM). – 70 p.

Bibliogr.: p. 61-62.-100 ex.

ISBN 978-9975-9553-7-9

351/354.071

Lector: **Ludmila Batâr**
Tehnoredactare
computerizată: **TISH S.R.L.**

Sumar

1. Concept	4
2. De ce este nevoie de un reprezentant al statului în teritoriu? ...	11
3. Experiența altor state	17
4. Administrația de stat în unitățile administrativ-teritoriale în Republica Moldova	21
4.1 Perioada 1994-1999	21
4.2 Perioada 1999-2001	23
4.3 Perioada 2001 – 2008	29
5. Cine conduce serviciile desconcentrate în teritoriu?	32
6. Direcțiile teritoriale control administrativ	36
6.1 Cadrul legal al Direcțiilor teritoriale control administrativ.....	36
6.2 Activități ale Direcțiilor teritoriale control administrativ	45
Concluzii și recomandări.....	58
Note bibliografice	61
Acte normative	63
Anexe	65

1. Concept

În toate studiile și rapoartele prezentate de diferite instituții guvernamentale, precum și neguvernamentale, se menționează faptul că Republica Moldova se află în căutarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală, care ar corespunde anumitor principii și standarde stipulate în documente internaționale, pe care statul le-a acceptat și s-a angajat să le implementeze, îmbinându-le armonios cu tradițiile și obiceiurile existente.

Este normal și incontestabil faptul că, în orice societate, căutarea și implementarea unui sistem modern de administrație publică este o necesitate obiectivă, mai ales în statele care s-au angajat într-o tranziție de la o societate închisă spre o societate deschisă, bazată pe democrația pluralistă. Reformele care trebuie să aibă loc în acest important domeniu al vieții publice sunt indiscutabil legate de problemele și perspectivele dezvoltării democrației în general, inclusiv și la nivel local, de necesitatea întemeierii unor relații clare și eficiente între cetățeni și autorități, de necesitatea atingerii unui echilibru dinamic între drepturile și interesele colectivităților locale, drepturile și interesele individuale ale cetățenilor, precum și interesele generale ale cetățenilor statului.

Anormal însă este faptul că aceste reforme, căutări continuă nonstop, deja mai bine de 16 ani, lipsind sistemul administrației publice locale de stabilitate și funcționalitate. Am semnalat cu mai multe ocazii că orice putere care vine la guvernare în Republica Moldova se grăbește să anuleze realizările guvernării precedente, căutând să modifice în primul rând sistemul administrației publice locale, făcând lucrul acesta uneori atât de substanțial, încât se poate vorbi de o nouă reformă.

Începând din 1991 până în prezent, au fost experimentate mai multe modele de guvernare locală, însă de fiecare dată guvernarea a dorit să-și încerce puterile, în primul rând, prin modificarea structurii teritoriale și, în al doilea rând, prin tutelarea excesivă a autorităților locale în scopuri politice (electorale), slab argumentate din punct de vedere economic și social.

De fiecare dată încercările de a reforma sistemul APL s-au ciocnit, în primul rând, de probleme de ordin subiectiv, de fiecare dată a intervenit factorul politic, ideologia unui sau altui partid venit la guvernare, fără a

avea o viziune clară asupra sistemului de administrație pe care populația nu îl cunoaște, dar îl așteaptă pentru că aceasta i se promite de fiecare dată în alegeri.

Respectiv, evoluțiile produse în această perioadă nu au încetățenit spiritul și valorile descentralizării administrative, fiindcă nu au determinat apariția unui nou model de autonomie locală, recunoscută pretutindeni în Europa Centrală și de Vest, prin acceptarea și garantarea realizării principiilor stipulate în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Experții IDIS „Viitorul” în repetate rânduri au menționat că încercările de a implementa un nou sistem de administrare publică locală, întreprinse cu regularitate începând din 1991 până în prezent, nu au dat rezultate vizibile, palpabile, măsurabile, comparabile, acceptate de către colectivitățile locale și apreciate de către experții Consiliului Europei care monitorizează autonomia locală în Republica Moldova¹.

Desigur, se poate vorbi și de unele schimbări pozitive care au intervenit în ultimii ani, se pot compara rezultatele obținute cu cele din 1994, 2000 sau 2003, dar, ar fi mai bine să vedem ce realizări s-au obținut în domenii concrete, cum ar fi: dezvoltarea socio-economică a localităților rurale și urbane, construcția drumurilor, amenajarea teritoriului, gazificare, canalizare, construcția de apeducte, etc., etc. și alte realizări care sporesc calitatea vieții și permit urbanizarea vieții rurale.

Ar fi bine și să cunoaștem la ce distanță ne aflăm față de unele state din Uniunea Europeană la care tindem să aderăm și curios ar fi să știm dacă ne-am distanțat în această problemă față de unele state-membre ale CSI din fosta URSS.

În prezentul Studiu nu ne propunem o analiză comparativă a sistemului APL al Republicii Moldova la general, deoarece în acest scop au fost efectuate multiple cercetări cu caracter științific și practic, care au demonstrat că sistemul APL nu are stabilitate, suferă intervenții nejustificate din partea celor aflați la guvernare, prin tutela excesivă asupra autorităților din APL. Rămân în vigoare până în prezent afirmațiile

1. Victor Popa, *Lecțiile descentralizării*, Ed.TISH, Chișinău, 2003;

Victor Popa, *Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în*

Moldova prin politici publice și acțiuni participative, Ed.TISH, Chișinău. 2003;

Igor Munteanu, *Dezvoltări regionale în Republica Moldova*, Cartier, Chișinău. 2000;

Veaceslav Ioniță, *Dinamica finanțelor publice locale în condițiile re-centralizării puterii de stat*, Ed.TISH, Chișinău, 2004;

Viorel Furdui, *Autonomia patrimonială a unităților administrativ-teritoriale în*

Republica Moldova (aspecte teoretice și practice), IDIS “Viitorul”, nr.5, 2003.

fostului Prim-ministru Vasile Tarlev precum că se urmărește consolidarea “*ierarhiei verticale*” între autoritățile centrale și locale. În acest sens, s-au pronunțat în repetate rânduri și experții Congresului Puterilor Locale și Regionale (CPLR) a Consiliului Europei care monitorizează evoluția APL în Republica Moldova. De exemplu, în Raportul întocmit de către prof. John O’Loughlin se menționează: “suprimarea județelor și a regiunii metropolitane Chișinău, restabilirea districtelor și interpretarea dată de către autoritățile moldave în baza principiilor “verticala puterii” și a “interacțiunii părților reprezentative și executive a puterii” arată clar că legea nouă marchează un pas înapoi în tranziția Republicii Moldova către democrație și sunt dificil de conciliat cu dispozițiile Cartei”².

Claude Casagrande (Franța, L) și Yavuz Mildon (Turcia, R), în “Schită de recomandare despre situația democrației locale și regionale în Moldova”, pregătită pentru examinarea de către Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa, au menționat următoarele: “Nu a fost adusă nici o dovadă că comunitățile locale au fost consultate în mod corespunzător așa cum o cere Articolul 5 al Cartei Europene a Autonomiei Locale, care stipulează: “*Schimbările în ceea ce privește termenul-limită de exercitare a funcției autorităților locale nu trebuie făcute înainte de a consulta comunitățile locale afectate de chestiunea în cauză, fapt posibil prin organizarea unui referendum în cazul când aceasta este prevăzut de statut*”. Este inacceptabil faptul că într-un stat democratic să se decidă o astfel de reformă largă fără o consultație deschisă, oficială și veridică a instituțiilor afectate”³.

Nu am dori să fim învinuiți de criticism, de neacceptare a tot ce fac autoritățile publice centrale în domeniul administrației publice locale, nu am dori să ni se reproșeze că nu vedem și nu acceptăm anumite rezultate obținute sau că tot ce spunem și propunem este o comandă politică. IDIS „Viitorul” este o organizație nonpolitică și nonprofit, iar colaborarea cu anumite segmente ale societății civile sau coincidența opiniilor exprimate cu unele opinii ale diferitor formațiuni politice nu înseamnă angajare politică.

2. Raportul prof. John O’Loughlin, expertul Congresului Puterilor Locale și Regionale a Consiliului Europei (2002);
Claude Casagrande (Franța, L) și Yavuz Mildon (Turcia, R), Schită de recomandare despre situația democrației locale și regionale în Moldova, (Strasbourg, 4 – 6 iunie 2002).
3. Claude Casagrande (Franța, L) și Yavuz Mildon (Turcia, R), Schită de recomandare despre situația democrației locale și regionale în Moldova, pregătită pentru examinarea de către Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa.

IDIS „Viitorul”, în toată această perioadă, a fost alături de administrația publică locală și prin diferite proiecte, cercetări, studii a încercat să contribuie la dezvoltarea unui sistem eficient de administrație publică locală, a propagat mereu principiile democratice în baza cărora trebuie să se organizeze și să funcționeze administrația publică, a contribuit la formarea profesională a aleșilor locali și a funcționarilor publici din APL.

Trebuie să recunoaștem că nu întotdeauna am avut susținerea administrației publice centrale care reacționează bolnăvicios la orice gen de critică sau propuneri ce nu coincid cu opinia generală a celor de la guvernare.

Ca un factor pozitiv, vom menționa totuși faptul că, în primăvara anului 2006, experții IDIS “Viitorul” au fost invitați la o colaborare activă cu comisia parlamentară condusă de Președintele Parlamentului dl. Marian Lupu, căreia îi revenea misiunea de a opera anumite modificări în sistemul APL pentru a-l optimiza și racorda la standardele europene.

Primul lucru pe care l-au propus experții IDIS “Viitorul” și care a fost acceptat de către comisie a fost adoptarea Legii privind descentralizarea administrativă, dat fiind faptul că lipsa unui mecanism efectiv de descentralizare administrativă și financiară, abordarea formalistă a unor principii constituționale și politicile de centralizare care au prevalat ori de câte ori s-a încercat o nouă reformă în APL, nu au permis descentralizarea reală a serviciilor publice și deci și o autonomie locală adecvată. Este bine știut faptul că cele mai importante și mai ambițioase reforme nu pot reuși dacă acestea nu iau în considerație interesele colectivităților locale, interesele crescânde ale cetățenilor. În realitate, la fiecare abordare legislativă (1994, 1998, 2001, 2003) au fost admise unele și aceleași neajunsuri generate mai mult de interesele politice, decât de interesele cetățenilor. Printre acestea vom evidenția următoarele:

- (1) la stabilirea domeniilor de activitate și a competențelor atribuite APL nu s-a ținut cont de caracterul complet și exclusiv al acestor atribuții;
- (2) nu a fost înțeleasă relația între interesul de nivel local, raional și interesul național, care trebuie să definească motivul, amploarea și tipul de competențe transmise către fiecare nivel de autoritate, în parte. Comunele, orașele, municipiile - responsabile numai

de servicii ce țin de interesul colectivității respective, raionul – responsabil numai de serviciile publice ce au interes pentru populația raionului, iar nivelul central responsabil de serviciile desconcentrate ce corespund intereselor naționale;

- (3) multe competențe recunoscute ca drepturi ale autorităților publice raionale și locale au fost amestecate, dublate ori au fost transmise pur formal, în acest fel lăsând un larg spațiu de discreție autorităților publice centrale și raionale.

În scopul unei descentralizări eficiente, care ar putea ameliora sistemul APL, experții IDIS „Viitorul” au propus restabilirea instituției reprezentantului statului în teritoriu, responsabil de gestionarea serviciilor publice desconcentrate, constituind veriga de legătură și colaborare între administrația publică centrală și locală. Prin restabilirea acestei instituții se va face reală posibilitatea ca autoritățile publice locale să fie ferite de intervențiile nejustificate ale administrației publice centrale și să aibă posibilitate să se concentreze asupra problemelor dezvoltării sociale a localităților respective.

Deoarece organizarea administrativ-teritorială a suferit schimbări esențiale prin restabilirea fostelor raioane, evident, la nivelul unui raion cu o medie de 40-50 mii locuitori, instituția prefectului ar fi fost foarte neefectivă și birocratică. Din aceste considerente s-a propus ca oficiile teritoriale ale Guvernului, care au rămas doar cu competența controlului legalității actelor emise de APL, să preia și funcțiile de instituție responsabilă de gestiunea serviciilor publice desconcentrate, activând la prima etapă în raza unor circumscripții administrativ-teritoriale virtuale, iar la etapa următoare: organizarea acestora în baza unor regiuni - unități administrativ-teritoriale de nivelul doi.

Deși la 28.12.2006 Legea Nr. 435 privind descentralizarea administrativă a fost adoptată⁴, cu regret, propunerea autorilor de a restabili instituția reprezentantului statului în teritoriu nu a fost acceptată. În articolul 7 al Legii, denumit “Serviciile publice desconcentrate”, se prevăd următoarele:

- (1) Autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale oferă populației servicii publice de care sânt responsabile, prin intermediul structurilor lor teritoriale, pe care le administrează în mod direct.

4. Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Publicată: 02.03.2007 în Monitorul Oficial, nr. 029, art. nr. 9.

- (2) În definirea responsabilităților structurilor lor teritoriale, autoritățile administrației publice centrale asigură evitarea oricăror imixțiuni în responsabilitățile care țin de realizarea competențelor autorităților publice locale.
- (3) Ministerul Administrației Publice Locale, prin intermediul structurilor sale teritoriale, va asigura coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice desconcentrate.

După cum putem observa, la nivelul raionului nu există oficial o instituție responsabilă de gestionarea serviciilor publice desconcentrate, deoarece legea spune că aceste servicii vor fi oferite prin intermediul structurilor lor teritoriale, pe care le administrează în mod direct.

Astfel, în sistemul administrației publice locale practic nu s-a schimbat nimic, deoarece, ca și mai înainte, Președintele raionului neoficial se face responsabil în fața Guvernului privind activitatea tuturor serviciilor publice și descentralizate și desconcentrate sau, vorbind în limbajul utilizat de către Guvern, am spune “responsabil de dezvoltarea socio-economică a raionului și dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale”.

Este adevărat, alineatul (3) al Legii însărcinează Ministerul Administrației Publice Locale ca prin intermediul structurilor sale teritoriale să asigure coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice desconcentrate. În realitate, Guvernul, modificând Hotărârea nr. 728 din 27.06.2006 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale și-a atribuit competența: “conduce, controlează și sprijină logistic, în limitele competențelor și în condițiile legii, activitatea serviciilor desconcentrate în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor stipulate de legislația în vigoare”⁵.

Deci de la coordonarea generală s-a trecut la conducerea activității serviciilor publice desconcentrate, Guvernul în mod abuziv transformând instituția de control administrativ privind legalitatea actelor emise de APL în reprezentant al Guvernului în teritoriu, responsabil nu numai de controlul legalității actelor emise de către APL, dar și de gestionarea serviciilor publice desconcentrate.

5. Hotărârea Guvernului nr. 728 din 27.06.2006 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale, Denumirea completată prin Hot.Guv. nr.602 din 31.05.2007, în vigoare 15.06.2007, precum și prin Hot.Guv. nr.1426 din 18.12.2007, în vigoare 21.12.2007.

Nu am avea nimic împotriva acestei inițiative, pe care chiar noi însăși am propus-o, dacă aceasta ar fi fost legală, iar împuternicirile Direcțiilor teritoriale control administrativ ar fi stabilite prin lege și nu prin Hotărâre de Guvern.

Suntem siguri că Guvernul este conștient de faptul că descentralizarea administrativă atrage după sine inevitabil desconcentrarea administrativă și în acest caz responsabil de gestionarea serviciilor desconcentrate în teritoriu trebuie să fie un reprezentant al statului numit oficial și subordonat în mod direct Guvernului.

În Republica Moldova odată cu lichidarea instituției prefectului, serviciile desconcentrate au rămas în responsabilitatea președinților de raioane, încălcându-se astfel principiul autonomiei locale. Încercările de a repara această situație, după cum vedem, sunt stângace și atrag după sine diferite ilegalități și cu această ocazie și abuzuri pe care le admit unele din Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

În prezentul Studiu vom încerca să analizăm situația creată în acest domeniu, modalitatea în care administrația publică centrală încearcă a rezolva problema reprezentantului statului în unitățile administrativ-teritoriale și vom veni și cu unele propuneri concrete, care în opinia noastră ar putea reanima Legea privind descentralizarea administrativă, asigurând realizarea politicii statului în teritoriu prin înființarea unei instituții guvernamentale specializate, care va permite o reală autonomie a autorităților publice locale.

2. De ce este nevoie de un reprezentant al statului în teritoriu?

Problema reprezentantului statului în teritoriu nu este una nouă nici pentru Republica Moldova, deși a trezit și trezește în continuare multiple discuții și neînțelegeri privind rolul acestuia. Reprezentantul oficial al Guvernului în teritoriu a fost ignorat de legislatorul din 1994, deoarece pentru aceasta ar fi trebuit o reformă administrativ-teritorială, care practic era pregătită de către Parlamentul ales în 1990, dar neacceptată de majoritatea Partidului Democrat Agrar. În 1999 sub influența organismelor internaționale organizarea administrativ-teritorială a Republicii a fost schimbată, constituindu-se 10 județe, introducându-se și instituția clasică a prefectului, reprezentant al Guvernului în teritoriu. În 2003 s-a revenit din nou la vechiul sistem administrativ din 1994, lichidându-se odată cu județele și instituția prefectului, dându-se încă odată dovadă de neînțelegerea locului și rolului acestuia într-un sistem modern de administrație publică.

Profesorul Paul Negulescu afirma că în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele care sunt speciale unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete⁶.

Activitatea acestor instituții este organizată în baza unor principii unanim recunoscute în dreptul administrativ ca principii definitorii în organizarea și funcționarea administrației publice. Este vorba de principiile centralizării, descentralizării, desconcentrării și tutelei administrative.

Prin centralizarea administrativă se subînțelege un sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea atribuțiilor administrative este efectuată numai de organele de stat. Acest sistem de administrare a avut o evoluție îndelungată, dezvoltându-se în baza *doctrinelor etatiste*, cunoscute mai ales prin elementul dominant pe care l-au acordat centralismului de stat. În regimul organizării și funcționării centralizate a administrației publice interesele locale nu-și pot găsi o rezolvare

6. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Vol.1, Ed. Marvan, București, 1934.

optimă, deoarece autoritățile centrale nu pot cunoaște în specificitatea lor aceste interese care diferă de la o localitate la alta⁷.

Concentrarea, la nivel central, a modului de conducere a unor servicii publice de interes local ar avea ca urmare supraaglomerarea autorităților centrale, ceea ce duce la rezolvarea cu întârziere și superficialitate a multor probleme care s-ar rezolva mai operativ și mai bine de către autoritățile locale.

Intr-un regim administrativ centralizat, bazat pe numirea funcționarilor publici de către centru, cetățenii nu mai participă la administrarea treburilor lor, sunt lipsiți de inițiativă în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale.

Astfel, vom concluziona că, centralizarea administrativă se caracterizează prin:

- a) supunerea directă sau indirectă a autorităților locale în exercitarea atribuțiilor lor puterii ierarhice;
- b) excluderea posibilității autorităților locale de a acționa în baza unei inițiative proprii;
- c) rezumarea activității autorităților locale la traducerea voinței autorităților ierarhice și nu a colectivităților locale;
- d) supunerea activității autorităților locale unui control anterior și posterior privind oportunitatea și ilegalitatea actelor emise.

Descentralizarea administrativă, în nenumăratele sale definiții, apare ca delegare a diferitelor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși. În fond, diferitele definiții aduse descentralizării nu vin în contradicție unele cu altele și reflectă raportul dintre stat și colectivitățile locale, prezentându-se ca o structură particulară de organizare a statului⁸, "*un fel de a fi al statului*", conform afirmațiilor lui S.Regourd, "*une maniere d'être de l'Etat*"⁹.

Descentralizarea acordată colectivităților locale presupune câteva condiții obligatorii:

- a) recunoașterea unei categorii de *afaceri locale*, distincte de cele naționale;
- b) acordarea calității de persoană juridică colectivității locale, fapt care atrage posedarea de resurse și de patrimoniu propriu,

7. Victor Popa, Drept public, Chișinău, 1998.

8. Georges Burdeau, Traite de science politique, Tom.II, Paris, 1993, p.371.

9. S.Regourd, La decentralisation dans ses rapports avec la démocratie, Revue du droit public et de la science politique en France et l'étranger, nr.4, 1990, p.980.

de autonomie financiară, indispensabile satisfacerii intereselor generale ale acesteia;

- c) desemnarea prin vot universal a autorității reprezentative căreia colectivitatea locală va încredința administrarea afacerilor sale;
- d) independența autorităților publice reprezentative locale în gestiunea afacerilor de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii;
- e) exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei locale.

Intr-o descentralizare administrativă în condiții mai bune se pot realiza interesele locale, serviciile publice locale putând fi conduse mai eficient de către autoritățile locale într-un regim în care nu au obligația să se conformeze ordinelor și instrucțiunilor de la centru.

În cazul unei descentralizări adecvate, măsurile și deciziile pot fi luate mai operativ de către autoritățile locale, iar resursele materiale și financiare și chiar forța de muncă poate fi folosită cu mai mare eficiență și care ar răspunde unor nevoi prioritare pe care autoritățile locale le cunosc mai bine decât autoritățile centrale.

Practica internațională a demonstrat că în organizarea administrativă a unui stat nu poate fi vorba numai de centralizare sau numai de descentralizare. Între cele două principii (centralizare – descentralizare) există și regimuri juridice intermediare ale administrației publice. Dintre aceste regimuri intermediare fac parte desconcentrarea administrativă și tutela administrativă.

Desconcentrarea se definește ca transfer de atribuții, de putere de decizie, de servicii, de mijloace de la nivel central către un plan local în favoarea unor agenți de stat locali¹⁰.

Deci, desconcentrarea constituie un regim administrativ care se situează între centralizare administrativă și descentralizare administrativă. Ceea ce o apropie de centralizare este faptul că titularii puterii locale nu sunt aleși de electoratul local, ci sunt numiți de la centru. Ceea ce o apropie de descentralizare este faptul că titularii puterii locale au competența să rezolve ei înșiși problemele locale, fără să le mai înainteze șefului său ierarhic de la centru, dar el este supus controlului acestuia și obligat să se conformeze actelor acestuia.

În cazul desconcentrării, autoritatea publică la nivel local rămâne parte integrantă în sistemul ierarhiei centrale. Deciziile date în

10. Victor Popa, Op.cit., p 388 și următoarele.

competența autorităților publice locale sunt luate de acestea sub puterea ierarhică a autorităților centrale.

În acest sens, prof. Anibal Teodorescu atribuie desconcentrării administrative capacitatea de a lărgi atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe și comune¹¹. În realitate, această lărgire a atribuțiilor este o formă a centralizării, se situează în cadrul ei și este totalmente străină descentralizării, consideră Andre de Laubadere¹².

Și Ioan Vida în desconcentrare vede un paliativ adus principiului centralizării, în a cărui virtute se încearcă evitarea consecințelor negative ale centralizării statale stricte, iar sistemul administrativ își păstrează caracteristicile de sistem centralizat, deoarece autoritățile de stat locale sunt prelungirile teritoriale ale administrației centrale¹³.

Deci, desconcentrarea nu creează agenți administrativi independenți, ea deplasează numai locul puterii de decizie, este o variantă a centralizării și nu un aspect al descentralizării, aceste noțiuni adesea fiind confundate de diferiți autori.

Preluând celebra formulă a lui Odilon Barrot și comparând desconcentrarea cu centralizarea, putem spune: *"aceasta este întotdeauna același ciocan care lovește, dar al cărui mâner este scurtat"*.

Tutela administrativă este o instituție a dreptului public în baza căreia autoritatea centrală a administrației publice (Guvernul sau Ministerul Administrației Publice, Ministerul Justiției) și reprezentanții locali ai acesteia au dreptul de a controla activitatea autorităților administrației publice locale sub aspectul legalității actelor adoptate.

Regimul de tutelă administrativă este apropiat de cel de descentralizare, am spune chiar inevitabil, deoarece, în acest regim, titularii autorității locale nu sunt numiți de centru, ci desemnați de însăși autoritatea locală. Ei au competența să rezolve problemele locale, emițând acte administrative, care trebuie să fie conforme cadrului legislativ al statului și competenței care li se atribuie prin lege.

Important de menționat că problema tutelei administrative se pune numai între acele autorități administrative între care nu există subordonare ierarhică, între un subiect din sfera puterii executive și unul din afara acesteia. Controlul de tutelă sau, altfel spus, controlul administrativ constă în dreptul autorităților tutelare de a aproba, anula

11. Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol.1, București, 1929, p.247.

12. Andre de Laubadere, *Manuel de droit administratif*, 1978, Ed.L.G.D.J, p.158.

13. Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994, p.18.

sau suspenda anumite acte ale autorităților descentralizate doar pe motive de legalitate.

Controlul de tutelă este necesar din mai multe puncte de vedere: în primul rând, pentru că autoritățile descentralizate girează servicii publice, care trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu, iar statul este direct interesat pentru buna funcționare a acestor servicii publice. Prof. Mircea Preda caracterizează tutela administrativă drept „un control (între anumite limite) din partea autorităților centrale asupra celor locale, descentralizate, control care să înlăture sau să lumineze tendințele centrifuge ale acestor din urmă autorități aflate în disonanță cu politica statului, să asigure totodată rezolvarea nu numai a intereselor locale, ci și a celor generale”, punând accentul pe faptul că „rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționarii numiți din centru, ci de cei aleși de corpul electoral sau desemnați de aceștia”¹⁴.

Generalizând cele expuse privind tutela administrativă, putem susține că, controlul de tutelă este necesar din următoarele puncte de vedere:

- în primul rând, pentru că autoritățile descentralizate girează servicii publice, care trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu, iar statul este direct interesat pentru buna funcționare a acestor servicii publice;
- în al doilea rând, în cazul descentralizării, autoritățile centrale sunt obligate să vegheze ca nu cumva interesele locale sau regionale să fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale;
- în al treilea rând, puterea centrală trebuie să vegheze ca autoritățile locale să satisfacă în condițiile cele mai bune nevoile locale;
- în al patrulea rând, autoritatea centrală trebuie să vegheze la menținerea unității statului.

Astfel fiind văzute lucrurile, trebuie să înțelegem că tutela administrativă este specifică descentralizării, iar pentru a asigura desconcentrarea, administrația publică centrală, prin o instituție specializată, trebuie să organizeze conducerea generală a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu. Ambele principii sunt inerente unui sistem administrativ modern și eficient în care să se țină cont de interesele colectivităților locale și de interesele generale pe care statul este obligat să le realizeze. Pentru a implementa în baza lor un astfel de sistem este necesară o îmbinare armonioasă a ambilor principii nominalizate.

14. Mircea Preda, *Drept administrativ, Partea specială*, București, Editura Lumina Lex, 2001, p.159.

În cazul în care se va da prioritate unui sau altui principiu, inevitabil vom fi în prezența ori a unei centralizări masive, ori a unei tutele excesive a autorităților centrale față de cele locale sau a unei autonomii locale care poate diminua rolul statului în organizarea serviciilor publice de interes național, sau chiar aduce atingere unității statului.

După cum putem observa, statul trebuie să dispună în unitățile administrativ-teritoriale de autorități care ar fi responsabile de realizarea serviciilor publice de interes național, precum și ar veghea la respectarea legalității în realizarea serviciilor publice de interes local, grație faptului că ambele categorii de servicii satisfac interesele generale ale cetățenilor statului.

Lipsa unei astfel de instituții duce inevitabil la centralism în administrația publică, la subminarea autonomiei locale, deoarece descentralizarea este imposibilă atât timp cât este ignorată desconcentrarea, care este o urmare firească a descentralizării.

3. Experiența altor state

Scurt istoric. Reprezentantul statului în teritoriu este o instituție veche, care vine tocmai din perioada Romei Antice. Imperiul Roman era împărțit în patru subunități administrative numite *praefecturae*, conduse de un *prefect*. În provinciile imperiului, prin *prefectură* se subînțelegea o unitate administrativă care avea conotații civile, militare și economice, datorită importanței sale în guvernarea provinciei de către un prefect numit de imperator.

De la sensul inițial, în decursul timpului, au intervenit modificări prin restrângerea sensului acestui cuvânt. Printre primele sensuri moderne ale instituției numite *Prefect* apare instituția creată de Napoleon Bonaparte în anul opt de la marea revoluție franceză. Prefectul, așa cum susținea Marcel Waline, este o creație napoleoniană, fiind reprezentantul Guvernului și șeful administrației departamentului în care funcționa¹⁵.

Conform Constituției franceze adoptată în 1958, prefectul este:

- reprezentantul statului, al intereselor naționale;
- reprezentantul Guvernului;
- organ de administrație generală;
- organ de coordonare a serviciilor statului din departament¹⁶.

În strânsă legătură cu legislația franceză, de care ne leagă sistemul de administrație publică locală răspândit în sistemul continental de drept, instituția prefectului și a prefecturii a fost reglementată și în principatele române și în timpul regalității.

În Moldova instituția prefectului a existat sub denumirea de “ispravnici și căpitani de județ”, iar în Muntenia – “cârmuitor”. Ispravnicul de județ era numit de Domnitor pe o perioadă de 3 ani și era selectat din doi candidați propuși de Sfatul Administrativ. Ispravnicul avea funcții administrative și polițienești¹⁷.

După reforma administrativă a lui A.I.Cuza funcția de prefect a fost instituită prin Legea pentru consiliile județene nr.396 din 2/14

15. Marcel Waline, *Droit administrative*, Traites Sirey, 9 ed., 1963.

16. A se vedea mai detaliat: J.Rivero, *Droit administratif*. 15e ed. Paris: Dalloz, 1994

17. Mircea Preda, *Curs de drept administrativ. Partea specială*, București, 1995, p.426.

aprilie 1864 care, în articolul 91, prevedea că „prefectul, ca cap al administrației județene, dirige toate lucrările acestei administrațiuni și execută hotărârile consiliului județean”.

Potrivit Legii din 3 august 1929, pentru organizarea administrațiunii locale în România, prefectul era numit prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne. Din reglementările cuprinse în această lege rezultă că prefectul avea o triplă calitate, cu atribuții corespunzătoare, cum ar fi:

- ca delegat al autorității centrale;
- ca reprezentant al Guvernului;
- șeful poliției în județ.

În România, instituția prefectului a cunoscut o evoluție sinuoasă, consideră Valeriu Zubco, având perioade de creștere sau de diminuare a atribuțiilor, dar păstrându-și permanent rolul constant de reprezentant al puterii centrale în teritoriu¹⁸. Suntem de acord cu această afirmație, mai mult de atât, este necesar să menționăm că instituția prefectului a fost cunoscută și pe teritoriul actual al Republicii Moldova până în august 1940.

Instituția reprezentantului statului în teritoriu s-a răspândit în toate statele lumii, care au luat ca bază sistemul de drept romano-germanic (continental) și sistemul francez de administrație publică, bazele cărui au fost puse de Napoleon Bonaparte.

Situația actuală. În prezent, toate statele europene utilizează cu succes instituția reprezentantului statului în unitățile administrativ-teritoriale de diferit nivel, exercitând funcții de tutelă administrativă a statului asupra autorităților locale care activează în baza principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice. Ca de obicei, circumscripțiile administrative ale statului sunt stabilite după limitele geografice ale colectivităților locale și regionale.

În cea mai mare parte a țărilor Comunității Europene, indică Antonie Iorgovan, la un eșalon local există un reprezentant al statului care exercită funcții de poliție administrativă, de administrație generală și control al actelor autorităților locale. Este cazul guvernatorului de provincie în Belgia al l'amsmand-ului din Danemarca, al consilierului de land din Germania, al prefectului în Franța, Grecia, Italia, al guvernatorului civil în Spania, al comisarului de district în Luxembourg, al comisarului regal în Olanda, al guvernatorului civil de district în Portugalia.

18. Valeriu Zubco, Reprezentantul statului în teritoriu în dreptul comparat. Ed. Prut Internațional, 2002, p.7.

În majoritatea acestor țări reprezentantul statului are și rolul de a coordona serviciile exterioare ale diferitor ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al Ministerului de Interne (Danemarca) sau reprezentant al Guvernului (Grecia), iar în altele a unui reprezentant al Primului-Ministru¹⁹.

Și în noile state ale UE institutul reprezentantului statului în teritoriu evoluează cu succes, îndeplinind funcții duble, de autoritate administrativă care organizează prestarea serviciilor exterioare ale ministerelor și altor organe guvernamentale, precum și de autoritate de control (tutelă) administrativ.

Ungaria. Deși Constituția Ungară nu prevede expres instituția reprezentantului statului în teritoriu, Legea privind organele administrației publice prevede instituirea funcției de Comisar al Republicii, numit de către Guvern, care efectuează controlul administrativ și conduce serviciile publice desconcentrate.

Bulgaria. Constituția Bulgariei prevede că administrarea de stat în regiune este efectuată de către guvernator, numit de către Consiliul de Miniștri. Guvernatorul asigură realizarea politicii statului în regiune, securitatea intereselor naționale, ordinea publică și exercită controlul administrativ.

Polonia. Constituția Poloniei din 2 aprilie 1997 stabilește că controlul asupra unităților administrativ-teritoriale din Polonia este efectuat de către Voievod în calitate de reprezentant al Guvernului.

Cât privește statele din CSI, există și aici reprezentantul statului în teritoriu, însă este necesar să menționăm că sistemele respective de administrație publică se deosebesc de sistemul tradițional francez care atribuie colectivităților locale organe proprii deliberative și executive. Astfel, Ucraina, Rusia și alte state au deviat de la sistemul administrativ european, lipsind autoritățile deliberative din orașe și raioane de organe executive proprii, acestea făcând parte din structura organelor executive de stat, care au obligația să îndeplinească și deciziile autorităților deliberative respective. Evident, în acest caz, și descentralizarea serviciilor publice este dificil de realizat, atât timp cât toate organele care prestează servicii publice sunt subordonate organelor executive de stat.

19. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Vol.II, Ed.Nemira, 1996, p.543.

Ucraina. Art.118 din Constituția Ucrainei stabilește că puterea executivă la nivel de regiune, raion, în orașele Kiev și Sevastopol este exercitată de către administrațiile de stat conduse de Șefii administrației numiți de către Președintele Ucrainei la propunerea Prim-ministrului. Art.119 din Constituție stabilește și competențele acestor administrații, care sunt responsabile atât de legalitate, cât și de administrația treburilor de stat.

Rusia. Constituția Federației Ruse din 1993 (art.77) prevede că sistemul unic al puterii executive este alcătuit din organele federale ale puterii executive și organele executive ale subiecților Federației. La nivel de subiect al Federației, Șeful statului numește reprezentanții săi – gubernatorii. Art.77 și 78 din Constituție stabilesc sistemul unic al organelor executive din stat și în acest scop, pentru înfăptuirea mandatului, organele federale ale puterii executive își pot crea propriile organe teritoriale, inclusiv la nivelul raioanelor și orașelor și pot numi persoane oficiale în fruntea acestor organe.

Belorusia. În Constituția Belorusiei nu există reglementat principiul descentralizării. Titlul 5 din Constituție poartă denumirea administrarea și autoadministrarea locală, îmbinând ambele noțiuni care prevăd administrarea de stat prin executive de toate nivelele și autoadministrarea locală realizată prin intermediul consiliilor alese. Art.119 din Constituție stabilește că conducătorii organelor executive sunt numiți în funcție de către Președintele Republicii sau, la propunerea lui, de către consiliile locale. Art.122 din Constituție, conform vechii tradiții sovietice, luând ca bază "centralismul democratic", stabilește dreptul sovietelor de deputați superioare la suspendarea deciziilor sovietelor inferioare. Deciziile organelor executive la fel pot fi suspendate de către organele executive superioare și Președintele țării. Constituția cere de la toate organele locale, ca în procesul adoptării deciziilor privind administrarea locală să se conducă, în primul rând, de interesele de stat.

4. Administrația de stat în unitățile administrativ-teritoriale în Republica Moldova

4.1 Perioada 1994-1999

La 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, care a fixat printr-o serie de articole un sistem nou de administrare publică locală: art.109, principiile de bază ale administrației publice locale; art.110, organizarea administrativ-teritorială; art.111, statutul special de autonomie; art.112, autoritățile satești și orașenești; art.113, consiliul raional.

O importanță enormă pentru viitorul sistem de administrație publică locală l-a avut art.109, care fixează principiile de bază ale organizării administrării publice locale: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Pe acest fundament juridic ar fi trebuit să se înceapă edificarea de noi instituții democratice, specifice unei administrații publice moderne, racordată în toată plenitudinea sa la principiile statului de drept, la principiile unei veritabile democrații.

În realitate însă, pachetul de legi, care a fost adoptat și care trebuia să dezvolte principiile constituționale, a deviat de la ele, păstrând tutela excesivă a statului asupra autorităților publice locale, iar unele reglementări veneau în conflict chiar cu noile norme constituționale.

Prima greșeală comisă de către legislatorul din 1994 a fost neacceptarea proiectului privind reforma administrativ-teritorială, păstrând vechile structuri sovietice de raioane și sate, având un grad înalt de centralizare a puterii și de birocratizare masivă în mici unități administrativ-teritoriale.

Evident, pe vechia structură administrativ-teritorială nu putea fi realizată descentralizarea adecvată a serviciilor publice în raioane minuscule, cum ar fi Căinari cu 42,7 mii locuitori; Taraclia – 44.3 mii; Șoldănești – 45,8 mii, fiind imposibilă instituirea instituției prefectului ca reprezentant al Guvernului.

Soluția găsită de legiuitor însă nu a fost cea mai reușită. Astfel, Legea din 7.12.1994 privind administrarea publică locală în alin.6 al

art.7 prevedea că președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor sunt aleși de consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, din rândul consilierilor și sunt confirmați în funcție de Președintele Republicii. Alineatul 7 al articolului menționat concretizează prevederile alineatului precedent, stabilind următoarele: *“dacă nici a doua candidatură nu este acceptată de consiliu, președintele comitetului executiv raional sau primarul municipiului este numit, în termen de 10 zile, de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului”*.

Art.45 din Legea menționată, referitor la conducătorii autorităților administrației publice locale stabilea că ei sunt aleși sau confirmați în funcție de Președintele Republicii Moldova și că ei sunt persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu.

Din cuprinsul articolului ar trebui să se înțeleagă că primarii aleși prin vot universal și cei confirmați de Președintele Republicii, în afară de funcțiile atribuite de lege, exercită și funcții de tutelă administrativă, ca reprezentanți ai puterii executive supreme. Această reglementare poate fi considerată un nonsens, deoarece un organ investit cu dreptul de a-și exercita funcțiile în baza autonomiei locale nu poate fi concomitent și organ de tutelă administrativă al statului, în fond asupra propriei activități.

Cât privește descentralizarea serviciilor publice, legea nu prevedea mecanismul descentralizării, mai mult de atât, art.62 din Lege fixa dispoziția precum că *“serviciile publice locale sunt investite cu atribuții, se bucură de o anumită independență în executarea deciziilor luate de autoritățile centrale de specialitate, raionale, orașenești, sătești și poartă răspundere în fața acestora.”*

Structura serviciilor publice centrale de specialitate din acea perioadă nu lasă spațiu pentru serviciile locale descentralizate în virtutea faptului că era păstrat ministerul gospodăriei comunale care purta răspundere în fața Guvernului de serviciile comunale prestate populației.

Și ultimul argument care demonstrează încălcarea principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice este reglementarea de la alin.2 al art.10, care stipula că *“în domeniile ce nu țin de competența lor exclusivă, unitățile administrativ-teritoriale se subordonează Guvernului”*. Conținutul normei respective se explică prin neînțelegerea de către Guvern și legiuitor a rolului pe care îl are reprezentantul statului în teritoriu (prefectul) și a faptului că tutela administrativă a statului trebuie exercitată nu de *“primari și președinți*

ai comitetelor executive raionale, ca reprezentanți ai puterii executive supreme”, ci de reprezentanți special numiți în acest scop de către Guvern.

În Republica Moldova funcția de reprezentant al statului în teritoriu (Prefectul) a supraviețuit o perioadă foarte scurtă (1999-2002), fiind îndeplinită de un adevărat reprezentant al statului numit de către Guvern. Prefectul în Republica Moldova a avut funcții tradiționale, adică de tutelă administrativă și organizarea prestării serviciilor desconcentrate în teritoriu.

În prezent pe teritoriul Republicii Moldova activează Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale. Aceste Direcții însă nu pot fi considerate ca instituții care reprezintă Guvernul în teritoriu, deoarece exercită numai funcția de control al legalității actelor emise de APL, conform legislației în vigoare din acest domeniu. Administrarea serviciilor publice desconcentrate neoficial este pusă în responsabilitatea președinților de raion, care de fapt sunt autorități publice autonome, lezându-se astfel principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

4.2 Perioada 1999-2001

Perioada 1994-1998 a demonstrat că unitățile administrativ-teritoriale de nivelul 2, fiind prea mici și cu un potențial economic slab, nu se mai puteau autoadministra, erau dependente total de bugetul de stat. În condițiile restrîngerii cu 2/3 a PIB și a deprecierii monedei naționale, statul nu mai putea subsidia infrastructurile raionale care nu aveau capacitatea și statutul juridic necesar pentru a supraviețui în condițiile economiei de piață²⁰. În acest fel, reorganizarea administrativ-teritorială era strict necesară nu ca o ambiție politică dictată din exterior, ci ca o necesitate obiectivă de dezvoltare a colectivităților locale din punct de vedere economic, edilitar și social.

La 30 decembrie 1998 a fost adoptată noua Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii prin care au fost lichidate vechile raioane ca unități administrativ-teritoriale de nivelul 2 și organizate în locul lor 10 județe.

Noile structuri teritorial-administrative au fost mai bine dotate (față de vechile raioane) din punct de vedere economic și social, având o

20. Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova.

Studiu realizat în cadrul Programului „Creșterea Susținerii Populare în favoarea Autonomiei Funcționale a Puterilor Locale”, IDIS “Viitorul”, Martie 2003.

infrastructură mai puternică și chiar o identitate în formare. De data aceasta se putea vorbi de dezvoltarea unor centre regionale, sarcina principală a căror era realizarea necesităților economice, sociale și culturale ale populației, care trebuia să se deosebească radical de potențialul fostelor raioane.

Și Legea privind administrația publică locală, adoptată la 30.12.1998, a fost racordată pe deplin la tradițiile europene și principiile constituționale stipulate în art.109 al Constituției și în Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, și încearcă să evite experiența negativă în administrația publică locală, acumulată pe parcursul ultimilor ani.

Ca un fapt pozitiv, poate fi menționată prevederea din lege privind micșorarea numărului de comune. Astfel, legea prevedea pentru o comună numărul necesar de 2500 de locuitori, deoarece situația în care existau comune cu o populație până la 1000 locuitori nu a permis niciodată dezvoltarea lor economică și socială. De la 925 de comune create în baza legii din 1994, conform legii din 1998 acestea au fost reduse până la 644.

Binevenită a fost și constituirea instituției prefectului, reprezentantul Guvernului în teritoriu, care făcea reală descentralizarea administrativă, deoarece prefectul era înzestrat cu atribuții concrete de administrare a serviciilor publice județene desconcentrate, fără a interveni în sfera de activitate a autorităților reprezentative locale.

Existența instituției prefectului responsabil de serviciile publice desconcentrate a permis realizarea cu adevărat a autonomiei locale, a descentralizării serviciilor publice. În acest sens vom menționa faptul că cea mai importantă problemă a reformei administrative care a avut loc a constituit-o procesul descentralizării și desconcentrării administrative, adică stabilirea domeniului gestionat de prefect (desconcentrare) și cel care se transmite în responsabilitatea autorităților reprezentative locale – consiliile locale de toate nivelele (descentralizare).

Astfel, art.12 (1) din Legea privind administrația publică locală prevedea că Guvernul, prin hotărâre, numește în fiecare județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău câte un prefect, confirmat de Președintele Republicii Moldova. Prefectul își prezintă demisia odată cu demisionarea Guvernului care l-a numit.

Confirmarea prefectului de către Președintele Republicii nu atesta faptul că el era reprezentantul Președintelui în teritoriu deoarece

dispunea de funcții concrete de administrare. Confirmarea de către Șeful statului atribuia funcției prefectului un grad mai mare de autoritate, de considerațiune²¹.

Demisia prefectului odată cu demisionarea Guvernului care l-a numit avea un efect atât pozitiv, cât și negativ. Pozitiv, deoarece prefectul era persoana care organiza realizarea programului guvernamental în teritorii și din aceste considerente el făcea parte din echipa guvernamentală, deși nu era membru al Guvernului. Impactul negativ îl constituia faptul că prefectul totuși nu era membru al Guvernului și nu putea purta răspundere solidară pentru guvernare la rând cu membrii Guvernului. Apoi, în activitatea sa prefectul avea nevoie de stabilitate pentru a putea realiza programele sale la nivel de județ. Întreruperea realizării unor programe concrete ar fi avut un efect negativ asupra dezvoltării socio-economice a județului.

În scopul realizării atribuțiilor prefectului legea prevedea instituirea funcției de subprefect, care exercita unele funcții stabilite prefectului. Candidatura subprefectului era selectată și propusă Guvernului spre confirmare de către prefect.

Legea prevedea și funcțiile tradiționale ale reprezentantului statului în teritoriu, funcții de administrație publică și funcții de tutelă administrativă. Astfel, art. 12 alin.(2), precum și articolele 109, 110 stabileau că prefectul ca reprezentant al Guvernului în plan local:

- a) conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice;
- b) veghează respectarea, pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate.

Conducerea serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unități administrativ-teritoriale, de fapt era atribuția de bază a prefectului, chintesența instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, ce asigura principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice ale autorităților locale și județene.

Serviciile publice conduse de prefect în teritoriu erau stabilite prin Hotărârea Guvernului nr.674 din 22.07.1999 cu privire la serviciile

21. A se vedea mai detaliat: Victor Popa, Tatiana Manole, Ion Mihailuță, Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative, Ed.Museum, Chișinău, 2000.

publice ale ministerelor, departamentelor desconcentrate în teritoriu. În baza acestei hotărâri prefectul conducea diferite agenții, inspectorate organizate la nivel de județ sau municipiu Chișinău.

**Serviciile publice constituite de ministere, departamente
și celelalte autorități administrative în unitățile
administrativ-teritoriale conduse de prefect**

Minister, departament	Denumirea serviciului
Ministerul economiei și reformelor	Agenția teritorială de privatizare
Ministerul finanțelor	Inspectoratul fiscal teritorial de stat
Ministerul Agriculturii și Industriei Prelucrătoare	Inspectoratul veterinar de stat Inspectoratul de stat pentru selecție și reproducție în zootehnie Inspectoratul de stat pentru semințe și material săditor Inspectoratul de stat pentru protecția plantelor Inspectoratul de stat pentru supravegherea "Intehagro"
Ministerul mediului și Amenajării teritoriului	Agenția teritorială ecologică Inspekția de stat teritorială în construcții
Ministerul sănătății	Serviciul teritorial sanitaro-epidemiologic de stat (Centrul de medicină preventivă)
Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	Inspectoratul de stat pentru protecția muncii Oficiul forței de muncă.
Ministerul Apărării	Centrul militar teritorial
Ministerul Afacerilor Interne	Inspectoratul de poliție
Ministerul justiției	Oficiul teritorial al Camerei Înregistrării de Stat
Serviciul Informații și Securitate de pe lângă Guvern	Direcția teritorială a securității naționale
Departamentul Analize statistice și sociologice	Direcția statistică
Departamentul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale	Direcția protecție civilă și apărare împotriva incendiilor
Agenția Națională Cadas- tru, Resurse Funciare și Geodezie	Serviciul de stat pentru reglementarea regimului proprietății funciare.

Actele prefectului erau acte administrative prin intermediul cărora el își exercita funcțiile și competențele cu care era investit. În îndeplinirea atribuțiilor ce-i reveneau, prefectul emitea ordine. Ordinele care stabileau măsuri cu caracter tehnic și de specialitate prefectul era

obligat să le consulte cu serviciile de specialitate pe care le conducea și pe care conducătorii acestora le contrasemnau, deoarece ei se aflau într-o subordonare dublă, ministerului sau departamentului pe orizontală și și prefectului pe verticală.

Atribuția de a veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale constituia atribuția de tutelă administrativă a statului asupra autorităților publice locale, pe care statul o realiza prin intermediul prefectului.

Respectarea legislației este o obligație generală a tuturor cetățenilor, instituțiilor și organizațiilor indiferent de forma organizațional juridică. Garant al respectării legislației în societate este statul, care are obligația de a exercita diferite forme de control și a interveni prin metode specifice pentru a înlătura cazurile de ilegalitate. Cât privește autoritățile publice locale și județene, prefectul veghea la respectarea legislației, fără a interveni în problemele de oportunitate.

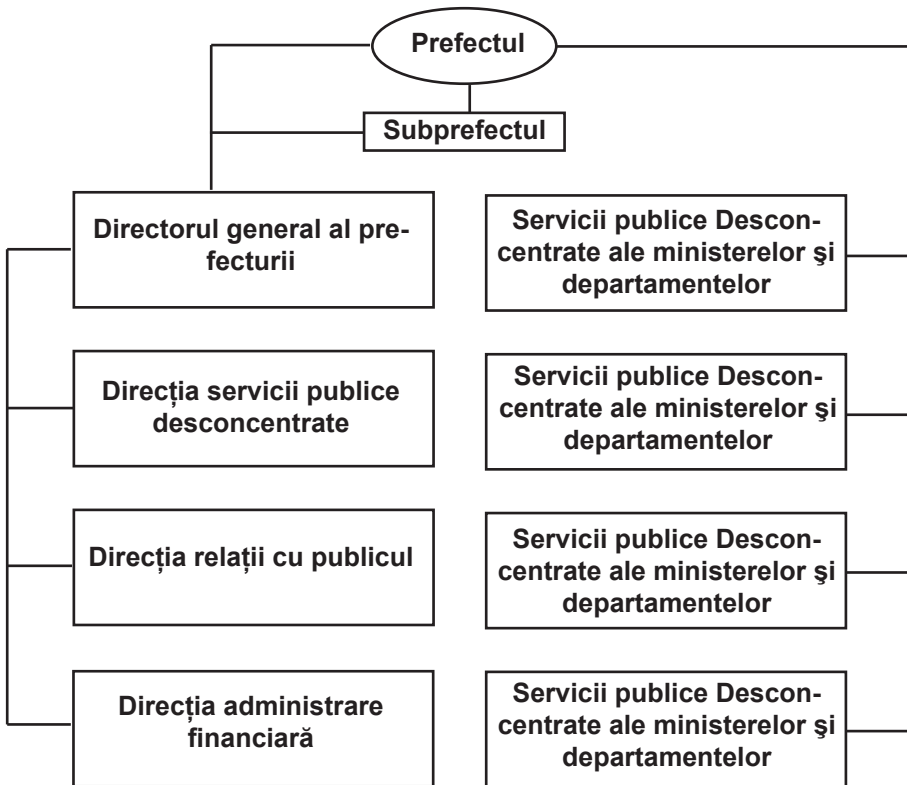
Legea stabilea că în exercitarea controlului legalității actelor autorităților administrației publice locale prefectul putea solicita acestora reexaminarea actului considerat ilegal, invocând motive întemeiate, în vederea modificării sau abrogării lui. În cazul în care, în termen de 7 zile, autoritățile administrației publice locale nu reexaminau actul respectiv, prefectul îl putea ataca în instanța de judecată. Introducerea acțiunii de către prefect se făcea în termen de 20 de zile de la data când i s-a comunicat actul.

Prefectul se afla în relații de colaborare și legalitate cu autoritățile publice locale deliberative și executive. Art. 113 din Lege obliga prefectul ca să prezinte anual consiliului județean, respectiv, organului deliberativ al unității teritoriale autonome cu statut special și consiliului municipal Chișinău informații cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău.

Deoarece prefectul prezenta anual, sau de câte ori era necesar, Guvernului rapoarte asupra stării economice, sociale, culturale și administrative a județului, a unității teritoriale autonome cu statut special și a municipiului Chișinău, nu era lipsită de temei ideea ca aceste rapoarte să fie examinate și de către consiliul județean, dat fiind faptul că ele vizau o anumită stare de lucruri în județul respectiv în probleme sociale, economice și culturale, la soluționarea cărora își dădea concursul

și consiliul județean. Evident, pentru autoritățile deliberative județene sau ale municipiului Chișinău documentul pe care îl prezenta prefectul spre examinare nu purta denumirea de raport, deoarece se raportează autorității ierarhic superioare, ci informație sau aviz cu privire la starea economică, socială, culturală și administrativă a județului.

Organigrama prefecturii în legislația Republicii Moldova în perioada 1998-2003



După cum putem observa, principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice a făcut necesar acest institut în administrația publică locală a republicii, fiind instrumentul cu care Guvernul a putut opera în teritoriu în baze legitime, respectând principiile autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

Apariția funcției de prefect a scutit Guvernul de a interveni în activitatea autorităților publice reprezentative locale și județene, dat fiind faptul că Guvernului i s-a pus la dispoziție mecanismul descentralizării.

4.3 Perioada 2001 – 2008

După alegerile parlamentare din martie 2001, raportul de forțe politice în Parlament s-a schimbat, Partidul comuniștilor obținând o majoritate calificată. În această situație, majoritatea parlamentară a declarat că revine la organizarea administrativ-teritorială care a existat până în 1999. Potrivit conceptului de revenire la raioane, spune juristul Ion Creangă, structura raională devenea una semiguvernamentală, eliberată de principiul autonomiei locale. Într-o astfel de situație instituția prefectului devenise un balast²².

Prin revenirea la vechea structură administrativ-teritorială s-a demonstrat încă odată că în Republica Moldova nu se iau în considerație argumentele de ordin științific, nu sunt puse la bază necesitățile populației, nu sunt căutate noi soluții de dezvoltare armonioasă a teritoriului Republicii, ci se încearcă realizarea unor interese ideologice, corporative, utilizându-se în acest scop doar declarații, iar argumentele aduse erau nejustificate științific, fără calcule privind avantajele sau dezavantajele care se vor obține, iar în administrația publică centrală au venit la conducere unele grupe de persoane neinițiate în problemele organizării statale a puterii, precum și a organizării administrative a teritoriului.

Odată cu dispariția prefectului, a dispărut și funcția de conducerea a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu, precum și funcția de tutelă administrativă sau, mai bine zis, controlul legalității actelor emise de autoritățile publice.

Grație faptului că noua reformă nu a fost pregătită, bine gândită și argumentată, s-a creat o situație confuză, care a durat aproape doi ani, timp în care funcțiile lichidate nu avea cine să le execute. În acest sens autorii și-au adus aminte că în sistemul sovietic funcția de control a legalității actelor o îndeplinea procurorul și, fără a ezita prea mult, a apărut un proiect de lege prin care procurorului i s-a încredințat iarăși această funcție, pe care o va îndeplini împreună cu președintele comitetului executiv raional. Însă prin modificările art.124 din Constituție efectuate în luna mai 2000, procuratura a fost lipsită de funcția de supraveghere și din aceste considerente reglementarea respectivă era neconstituțională.

Altă soluție a fost Președintele comitetului executiv raional, care obținuse o dublă calitate, de reprezentant al Guvernului în teritoriu și de președinte al comitetului executiv raional, care era și organul executiv

22. Ion Creangă, Curs de drept administrativ, Ed.Epigraf, Chișinău, 2005, p.240.

al consiliului raional. Astfel, Parlamentul la 28 decembrie 2001 adoptă Legea nr. 781 privind administrația publică locală, prin care dispune lichidarea instituției prefectului, transmitând funcțiile și atribuțiile acestuia președintelui comitetului executiv raional.

Legea respectivă conținea multiple norme care în mod flagrant contraveneau normelor constituționale și din aceste considerente a fost sesizată la Curtea Constituțională, solicitându-se exercitarea controlului de constituționalitate. La 14 martie 2002 Curtea Constituțională a adoptat o Hotărâre prin care a considerat că dispoziția prin care președintele raionului este din oficiu și reprezentantul Guvernului este neconstituțională, deoarece legiuitorul de fapt subordonase autoritățile executive locale Guvernului Republicii Moldova, prejudiciind astfel principiului autonomiei locale prevăzut în art.109 din Constituție²³.

Curtea Constituțională a declarat drept neconstituționale și un șir de alte prevederi prin care atribuțiile prefectului erau transmise președintelui raionului.

Astfel, problema reprezentantului Guvernului în teritoriu devenise pentru autorii reformei una destul de dificilă, deoarece nu aveau soluții pentru a ieși din impas. În această perioadă au avut loc și unele conferințe internaționale cu participarea experților Consiliului Europei în care s-a recomandat cu insistență păstrarea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, fie și sub altă denumire.

Până la urmă, prin Legea nr.123 din 18 martie 2003 cu privire la administrația publică locală au fost instituite 8 Oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat cu reședința în fostele centre județene, care au fost încredințate a verifica legalitatea actelor emise de autoritățile publice locale, deci numai funcții de tutelă administrativă, nu și de conducere cu serviciile publice desconcentrate.

Experții independenți, inclusiv reprezentanți ai IDIS „Viitorul” au menționat în repetate rânduri că acest control de legalitate asupra actelor adoptate de autoritățile publice locale trebuie să fie efectuat de către o autoritate de stat și nu de către Oficii teritoriale, fără personalitate juridică autonomă, deoarece însăși Cancelaria de Stat nu era organ sau

23. Hotărârea Curții Constituționale 13/14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 “Pentru modificarea și completarea Legii nr. I 86-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală”, Monitorul Oficial 46-48/8, 04.04.2002.

autoritate publică, ci o subdiviziune a Guvernului în care se concentrează aparatul acestuia.

Mai mult chiar, deoarece Oficiile teritoriale nu dețineau calitatea de persoane juridice, nici nu puteau purta răspundere juridică pentru activitatea sa.

Oricum, nici Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nu au rezistat prea mult timp deoarece, deja la începutul lunii noiembrie 2004, la inițiativa Șefului Statului a fost lichidată Cancelaria de Stat și transformată în Aparat al Guvernului. La rîndul lor, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de stat prin Hotărîrea Guvernului nr. 992/2003 au fost transformate în Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, deținând aceleași competențe și ramificații teritoriale.

Vom menționa că Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului n-au fost instituite în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială, ci potrivit fostei structuri județene (Bălți, Cahul, Edineț, Hîncești, Orhei, Florești, Ungheni, Chișinău), incluzând în raza de deservire a acestora mai multe raioane.

5. Cine conduce serviciile desconcentrate în teritoriu?

Dacă art.1 al Legii privind administrația publică locală din 18 martie 2003 explica că serviciile publice desconcentrate sunt servicii din subordonarea administrației publice centrale, amplasate în teritoriul unității administrativ-teritoriale, apoi în prezent această explicație a dispărut din Legea nr.436 din 28.12.2006. Nici art.53 din noua lege, care reglementează atribuțiile de bază ale președintelui raionului, nu prevede nici o atribuție privind serviciile publice desconcentrate care se prestează în raion, nu este stabilit ce competență deține președintele față de ele, le coordonează sau le conduce, care sunt obligațiile lui față de aceste servicii, care sunt raporturile pe care trebuie să le întrețină cu ministerele și alte instituții centrale de specialitate, care dispun de astfel de servicii în teritoriu, și care sunt raporturile acestor servicii desconcentrate cu autoritățile raionale.

Deja am menționat că Legea privind descentralizarea administrativă în art.7 stabilește că autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale oferă populației servicii publice de care sînt responsabile, prin intermediul structurilor lor teritoriale, pe care le administrează în mod direct.

Deci răspunsul la întrebarea "*Cine conduce serviciile desconcentrate în teritoriu*" ar fi - *nimeni*, deoarece fiecare structură teritorială a administrației publice centrale are grijă de serviciul său și poartă responsabilitate individual în fața Guvernului.

Așa se pare la prima vedere, în realitate situația este de altă natură. Deși Curtea Constituțională a declarat neconstituțională prevederea din Legea din 2001 prin care s-a încercat a învesti președinții de raion cu funcția de reprezentanți ai Guvernului în teritoriu, această prevedere nu și-a pierdut din actualitate și neoficial este utilizată în activitatea Guvernului.

Astfel, Guvernul cu regularitate examinează în ședințele sale rapoartele președinților de raioane privind situația social-economică și activitatea autorităților administrației publice locale în vederea dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale a raioanelor respective, încălcând flagrant dispozițiile constituționale privind autonomia locală.

De exemplu, la 20.06.2006 a fost examinată situația în raionul Râșcani și prin Hotărârea Nr. 690 se recomandă președintelui raionului (dlui V.Tăbîrță) și Consiliului raional Râșcani:

- în comun cu ministerele și alte autorități administrative centrale, să elaboreze un plan concret de acțiuni privind lichidarea neajunsurilor existente și să asigure aprobarea acestuia de către Consiliul raional pînă la 1 iulie 2006;
- în comun cu Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale și autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, să lichideze, pînă la 15 iulie 2006, toate gunoșiile neautorizate;
- în comun cu Ministerul Educației și Tineretului și autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, să întreprindă, pînă la finele anului 2006, acțiuni privind reparația acoperișului grădiniței de copii din s. Borosenii Noi; reparația acoperișului atelierului de muncă și sălii de sport a școlii medii din satul Hiliuți; reparația capitală a grădiniței nr.6 din or. Râșcani, reparația școlilor din or. Costești, precum și din satele Hiliuți și Pociumbeni;
- în comun cu Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale, Agenția Construcții și Dezvoltare a Teritoriului și autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, să repare, pînă la finele anului 2006, apeductul din satul Borosenii Noi, cu finanțarea în proporție de 34 la sută din Fondul Ecologic de Stat, 33 la sută - din bugetul Consiliului raional și 33 la sută - de Primăria satului Borosenii Noi, conform proiectului și devizului de cheltuieli;
- în comun cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, să efectueze, pînă la finele anului 2006, lucrările de reparație curentă a drumurilor locale: L 213 Struzeni-Ivănnești; L 212 Râșcani-Moșeni; L 75 Tîrnova-Baraboi- Râșcani; L 216.1 - drumul de acces spre satul Gălășeni;
- în comun cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, să efectueze, în termen de pînă la 1 august 2006, reparația și amenajarea tuturor pavilioanelor la stațiile transportului public.

Pînă în 2006 partea hotărâtoare a Hotărârilor Guvernului începea cu indicația concretă în stil imperativ: *Se pune în sarcina președintelui raionului (dl Tudor Iasinschi) și Consiliului raional Ialoveni:* în comun cu ministerele și alte autorități administrative centrale, în termen de o lună, să elaboreze un plan concret de acțiuni privind lichidarea neajunsurilor existente și aprobarea acestuia, pînă la 1 martie 2006, de către Consiliul raional.

Începând cu 2006, pentru a demonstra că Guvernul deja nu se mai "amestecă" în treburile ce țin de competența exclusivă a autorităților publice locale, sintagma "*se pune în sarcina președintelui raionului și consiliului raional*" a fost înlocuită cu "*se recomandă președintelui raionului și consiliului raional*". Oricum, aceasta nu schimbă nimic, hotărârile Guvernului în acest domeniu nu-și schimbă natura juridică, conțin indicații care trebuie executate, mai mult de atât conțin anumite termene de executare și responsabili în sarcina cărora se pune executarea hotărârii. Este greu de înțeles că are loc o colaborare dintre Guvern și autoritățile publice locale.

Hotărârea privind raionul Râșcani nu este o excepție, astfel de hotărâri sunt adoptate în privința tuturor raioanelor din Republică: 19.01.2005 – Ialoveni; 07.04.2006 – Căușeni; 04.10.2006 – Hâncești; 11.12.2006 – Fălești; 13.02.2007 – Glodeni; 10.04.2007 – Orhei etc.

Iată exemple tipice care demonstrează că Guvernul se implică fără nici o jenă în domeniile de activitate ale autorităților publice locale, dându-le indicații ca în anumite termene să repare drumuri, acoperișuri, apeducte, să lichideze gunoiștile, să cheltuie anumite sume din bugetele locale și a.m.d. Aceste implicații, chiar dacă au la baza lor intenții benefice, atentează asupra autonomiei locale de care beneficiază autoritățile locale și raionale, autonomie reglementată prin normă constituțională și dezvoltată printr-un șir de acte legislative.

Nu dorim să afirmăm că Guvernul nu poate sau nu trebuie să se intereseze de dezvoltarea socio-economică a raioanelor. Dimpotrivă, afirmăm că Guvernul este obligat să se intereseze de aceste probleme, deoarece ele fac parte din Programul său de activitate aprobat prin Hotărârea Parlamentului care corespunde direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului.

Altceva este faptul prin ce modalitate Guvernul intervine în problemele dezvoltării socio-economice a teritoriilor. În cazul în care Guvernul ar avea reprezentanții săi în teritoriu responsabili de prestarea serviciilor desconcentrate – nu ar apărea nici o problemă sau nici un impediment care nu ar permite Guvernului intervenții operative. În lipsa acestora însă, Guvernul este nevoit să adopte decizii în probleme ce nu țin de competența sa, să pună în sarcina președinților de raioane probleme ce nu mai țin de competența lor, încălcându-se astfel prevederile art. 109 din Constituție, precum și prevederile din Legile privind descentralizarea administrativă și privind administrația publică locală.

Apoi, practica de a tutela autoritățile publice locale în toate problemele demonstrează că până în prezent Guvernul nu a însușit lecția că în cazul descentralizării administrative el nu trebuie să se mai ocupe de reparația acoperișurilor, gardurilor, construcția de apeducte, lichidarea gunoiștelor, amenajarea teritoriului în unele localități, etc., etc., deoarece aceste probleme, în conformitate cu art.4 din Legea privind descentralizarea administrativă, fac parte din domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale.

6. Direcțiile teritoriale control administrativ

6.1 Cadrul legal al Direcțiilor teritoriale control administrativ

Odată cu apariția Ministerului Administrației Publice Locale, Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, transformate în Direcții teritoriale control administrativ, au fost transmise în componența Ministerului ca subdiviziuni teritoriale desconcentrate.

La 14.09.2006 prin Hotărârea Nr. 1060 cu privire la Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale se aprobă Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor teritoriale control administrativ.

Deja am menționat faptul că odată cu lichidarea prefecturilor ca instituții inerente ale unui sistem de administrație publică la nivel local, serviciile publice desconcentrate au rămas fără coordonare și conducere generală în teritoriu. După multiple discuții și intervenții ale experților Consiliului Europei au luat naștere Oficiile (Direcțiile) teritoriale investite cu dreptul de a exercita controlul legalității actelor emise de autoritățile publice locale. Bineînțeles, aceste direcții au preluat doar o parte din funcțiile fostelor prefecturi, cealaltă parte –organizarea și prestarea serviciilor publice desconcentrate a rămas suspendată în aer. Lipsa acestei activități în teritoriu se face simțită în special de Guvern, care este nevoit să intervină prin intermediul președinților de raion, diminuând astfel principiile autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

Înțelegem prea bine că cei care au demolat sistemul administrației publice în 2001 nu au curajul să recunoască și să repare greșelile pe care le-au comis, fiind mereu împinși spre constituirea unui sistem al APL racordat la rigorile și standardele europene de către Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, precum și de organizațiile neguvernamentale care activează în republică în domeniul administrației publice locale.

Experții IDIS “Viitorul” în repetate rânduri au propus transformarea Direcțiilor teritoriale control administrativ în Direcții administrative guvernamentale, care să-și desfășoare activitatea în baza unor circumscripții administrative care ar îngloba mai multe unități

administrativ-teritoriale, acestea în perspectivă transformându-se în unități administrativ-teritoriale de nivelul doi. Cu regret, aceste propuneri, incluse și în proiectul de Lege privind descentralizarea administrativă, din motive lesne de înțeles, nu au fost acceptate de majoritatea parlamentară.

Dar iată, asistăm la un proces în care aceste Direcții teritoriale tacit se transformă în instituții, care își ocupă locul cuvenit în sistemul de administrație publică locală în Republică. Nu am avea nimic împotriva acestei metamorfoze, ba mai mult chiar am saluta-o, dacă ea s-ar dezvolta în baze legale, adică prin acte legislative și nu hotărâri de Guvern.

Astfel, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor teritoriale control administrativ în punctul 1și 2 prevede următoarele:

- 1) Direcția teritorială control administrativ a Ministerului Administrației Publice Locale se organizează și funcționează ca subdiviziune a Ministerului Administrației Publice Locale desconcentrată în teritoriu, menită să îndeplinească prerogativele acordate prin Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, Regulamentul Ministerului Administrației Publice Locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.728 din 27 iunie 2006, prezentul Regulament și alte acte legislative și normative în ceea ce privește controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășoară activitatea.
- 2) Direcția contribuie la realizarea în teritoriul în care își desfășoară activitatea a strategiei și obiectivelor cuprinse în Programul de activitate a Guvernului.

După cum putem observa, dispoziția de la p.1 este corectă, deoarece într-adevăr direcțiile teritoriale au fost create în scopul controlului legalității actelor adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, prevedere ce într-adevăr se conține și în actele legislative la care se face referință în acest punct.

Cât privește conținutul p.2 *“contribuie la realizarea strategiei și obiectivelor cuprinse în Programul de activitate a Guvernului”* deja este o împuternicire dată exclusiv de Guvern care nu mai are o bază legală,

deoarece transformă direcțiile teritoriale din instituții de control în instituții de organizare și prestare a serviciilor publice desconcentrate.

Strategia și obiectivele cuprinse în Programul de activitate a Guvernului de fapt conține toată activitatea pe care Guvernul trebuie s-o întreprindă în scopul realizării direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului. Vom aminti că obiectivele principale ale activității Guvernului incluse în Programul de activitate sunt²⁴: dezvoltarea economică durabilă social orientată; reintegrarea țării; integrarea europeană.

Este adevărat, la capitolul *Consolidarea administrației publice* se indică că perfecționarea sistemului de gestionare în domeniul administrației publice locale va fi realizată prin:

- Consolidarea administrației publice locale, în conformitate cu principiile și standardele în domeniul administrării publice, în special cu cele consfințite în Constituția Republicii Moldova și Carta Europeană a Autonomiei Locale;
- Examinarea oportunității creării unui organ central de specialitate în domeniul administrării locale și formării institutului de reprezentant al Guvernului pe plan local, având drept obiective realizarea conducerii generale a organelor administrației publice locale de către Executiv, implementarea Strategiei de Creștere Economică și Reducerea Sărăciei (SCERS) și a Programului Național "Satul Moldovenesc";
- Promovarea intereselor naționale pe plan local, formarea funcționarilor publici și aleșilor locali, asigurarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale.

După cum putem observa, există în acest Program de activitate a Guvernului obligațiunea de asigurare a controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale, dar numai prin acest control nu se poate contribui la realizarea strategiei și obiectivelor cuprinse în Programul de activitate a Guvernului. Evident, pentru aceasta este necesară o instituție specializată pe care Guvernul o are planificată în Programul său: *"crearea unui organ central de specialitate în domeniul administrării locale și formării institutului de reprezentant al Guvernului pe plan local"*.

24. Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului” <http://www.gov.md/>

Este salutară această intenție, însă nu putem fi de acord cu modalitatea în care Guvernul încearcă să o realizeze: crearea organului respectiv prin Hotărâre de Guvern. Dat fiind faptul că este vorba de un element al sistemului administrației publice locale, sistem care este constituit din două nivele, administrația centrală și administrația locală, nivele care trebuie să interacționeze între ele în baza unor raporturi de colaborare și legalitate, aceste probleme trebuiesc soluționate numai prin lege.

Considerăm că, deoarece Parlamentul a acceptat Programul de activitate a Guvernului, în continuare Guvernul ar trebui să vină în Parlament cu un proiect de lege privind Direcțiile teritoriale guvernamentale, prin care să se legitimeze activitatea acestora în calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local cu funcții duble, de tutelă administrativă și conducerea serviciilor publice desconcentrate.

Dorim să atenționăm autorii Programului de activitate a Guvernului, precum și Ministerul Administrației Publice Locale la necesitatea acurateții în expresii incluse în diferite acte, mai ales în cele care au și un caracter normativ.

Astfel, în Programul de activitate al Guvernului pe care l-am citat mai sus, în capitolul Consolidarea administrației publice expresia: *“Examinarea oportunității creării unui organ central de specialitate în domeniul administrării locale și formării institutului de reprezentant al Guvernului pe plan local, având drept obiective realizarea conducerii generale a organelor administrației publice locale de către Executiv”* este neconstituțională. Conform art.96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Deci nu a administrației publice locale, ci a administrației publice la general. Conducerea administrației publice locale nu poate fi efectuată nici de Guvern, nici de o altă autoritate grație faptului că ea activează în baza principiului constituțional al autonomiei locale.

La rândul lui și Ministerul Administrației Publice Locale a repetat această greșală, deoarece în Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale, în Capitolul II. Misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile și drepturile Ministerului se indică același lucru: *“Ministerul are misiunea de a asigura realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul*

administrației publice locale și privind exercitarea conducerii generale a administrației publice locale.

Revenind la Regulamentul direcțiilor teritoriale control administrativ, vom menționa că din considerentul, că Guvernul în mod netradițional a decis constituirea instituției sale reprezentative în teritoriu, Regulamentul conține unele incorectitudini care depășesc competența Direcțiilor cu care trebuie să fie investite²⁵.

Astfel p.8 prevede coordonarea activității generale a serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale. În același timp, alin.2 din p.9 prevede că în ceea ce privește activitatea serviciilor publice desconcentrate în teritoriul ale ministerelor și altor autorități administrative centrale direcțiile au dreptul:

- a) să solicite, în condițiile legii, informații privind activitatea desfășurată de serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale, unității teritoriale autonome cu statut juridic special și ale municipiului Chișinău;
- b) să întocmească rapoarte cu privire la activitatea serviciilor publice desconcentrate, să semnaleze divergențele apărute între acestea și autoritățile administrației publice locale și să intervină cu propuneri corespunzătoare privind medierea acestora;
- c) să convoace și să examineze, în comun cu conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale, mecanismul și modul de executare a unor sarcini și acțiuni care se efectuează în comun;
- d) să solicite informații de la persoanele fizice și juridice necesare pentru executarea atribuțiilor lor;
- e) să colaboreze cu unitățile teritoriale ale Ministerului Afacerilor Interne, care sînt obligate să coordoneze cu șeful direcției acțiunile de amploare ce urmează a fi întreprinse, în vederea exercitării atribuțiilor de menținere a ordinii publice și prevenirii infracțiunilor;
- f) să exercite și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare și actele interne ale Ministerului Administrației Publice Locale.

25. Hotărîrea Guvernului Nr. 10, din 17.01.2008 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărîri ale Guvernului, amendamente la Regulament.

Vom menționa că astfel de competențe depășesc activitatea de coordonare a activității pe care o reglementează p.8, transformând-o mai degrabă în “*conduc activitatea serviciilor publice descentrate*”.

Vin să confirme această teză și împuternicirile de la p.13 stabilite pentru Șeful direcției teritoriale:

d) avizează obligatoriu numirea în funcție a șefilor serviciilor descentrate, propune sancționarea sau eliberarea lor din funcție.

În afară de aceasta, Șeful direcției are și obligația asigurării unei conlucrări eficiente cu autoritățile administrației publice locale și serviciile descentrate și descentralizate în teritoriul în care își desfășoară activitatea, ceea ce la fel depășește atribuția de coordonare a activității generale a serviciilor publice descentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale.

Conlucrarea dintre autoritățile ce fac parte din două nivele, central și local, nu mai ține de activitatea de control administrativ, ci de activitatea unei instituții cu atribuții guvernamentale în teritoriu.

Conform p.13 litera m) Șeful direcției inițiază procedura de sancționare administrativă a secretarului consiliilor locale de nivelul întâi și al doilea, în cazul în care acesta nu-și onorează obligațiunile ce țin de modul și termenele de transmitere direcției a actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale și a altor documente și informații prevăzute de legislația în vigoare. Considerăm și aceasta o împuternicire nelegitimă, deoarece a iniția procedura de sancționare e în drept doar primarul care a propus candidatura secretarului sau organul deliberativ care a numit în funcție de secretar persoana în cauză. Direcția teritorială poate doar propune consiliului respectiv sancționarea secretarului. După cum se vede autorii Regulamentului nu fac distincție dintre noțiunile a propune sancționarea și a iniția procedura de sancționare.

P.9 din Regulament prevede că în scopul exercitării atribuțiilor ce-i revin, direcția este împuternicită:

e) să solicite autorității administrației publice furnizarea, în termen de 10 zile, a copiilor de pe toate documentele și alte informații necesare, să audieze factorii de decizie, persoane fizice, reprezentanții persoanelor juridice, solicitându-le explicații asupra circumstanțelor ce prezintă interes pentru obiectivitatea și plenitudinea controlului administrativ.

Această împuternicire, la prima vedere, parcă ar fi în conformitate

cu dispoziția prevăzută în textul Legii privind administrația publică locală (art.71) care prevede:

- (1) La cererea subiectului controlului administrativ, autoritatea administrației publice locale este obligată să-i furnizeze, în termen de 10 zile, copiile de pe toate documentele solicitate și alte informații. Secretarul consiliului local este responsabil de această obligație.

În realitate, la reglementarea prevăzută de lege în Regulament s-a mai adăugat: *"să audieze factorii de decizie, persoane fizice, reprezentanții persoanelor juridice, solicitându-le explicații asupra circumstanțelor ce prezintă interes pentru obiectivitatea și plenitudinea controlului administrativ"*.

Audierea factorilor de decizie, a persoanelor fizice, reprezentanților persoanelor juridice, cererea de explicații depășește sfera controlului și intră deja în domeniul anchetei, investigației. Persoanele fizice și juridice nu au nici o obligație să se prezinte pentru audiere sau să dea explicații direcțiilor teritoriale control administrativ. Aceste obligații subiecții nominalizați le au numai în cazul anchetelor penale în condițiile prevăzute de Codul de procedură penală.

Legea în art.71 alin.2) prevede obligația de a permite accesul în sediile lor și ale subdiviziunilor, să răspundă la întrebări, să dea explicații și să prezinte documentele solicitate funcționarilor subiectului controlului administrativ numai pentru autoritățile publice locale și funcționarii acestora. Deși funcționarii publici, conform art.8 din Codul de conduită al funcționarului public sunt obligați să respecte limitările accesului la informație, în condițiile legii, în scopul protejării informației confidențiale, a vieții private a persoanelor și a securității naționale, precum și să asigure protecția informațiilor deținute față de accesul, modificarea sau distrugerea lor nesanctionate. În toate cazurile, funcționarul public nu poate divulga o informație confidențială fără acordul superiorilor săi.

P.9, alin.1, litera i) din Regulament prevede dreptul direcțiilor teritoriale de a monitoriza executarea de către autoritățile administrației publice locale a atribuțiilor delegate și executate de către aceștia în numele statului. Considerăm această împuternicire un exces de zel care poate duce la diminuarea independenței autorităților publice locale în exercitarea atribuțiilor stabilite prin lege, deoarece a monitoriza înseamnă a urmări orice acțiune pe care o întreprind autoritățile locale

în scopul exercitării atribuțiilor care li s-au delegat. În acest scop Legea privind administrația publică locală, art.70 prevede împuternicirile subiecților controlului de oportunitate:

- sunt în drept să modifice ori să abroge actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. În caz de inacțiune a autorității administrației publice locale chiar și după avertismentul subiectului controlului de oportunitate, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia;
- în toate cazurile prevăzute mai sus subiectul controlului de oportunitate notifică decizia sa autorității administrației publice locale în termen de 5 zile de la data adoptării.

După cum putem observa, legea nu spune nimic despre monitorizarea executării de către autoritățile administrației publice locale a atribuțiilor delegate și executate de către aceștia în numele statului.

Mai mult de atât, vom menționa faptul că Regulamentul nu dezvoltă modalitatea în care direcțiile teritoriale exercită controlul de oportunitate, reglementat în 5 alineate ale art.70 din Legea privind administrația publică locală.

Vom evidenția și reglementarea de la p.13 lit. f) în care Șeful direcției, în comun cu autoritățile administrației publice locale și cu participarea reprezentanților acestora și a serviciilor descentralizate în teritoriu, precum și la indicația conducerii Ministerului Administrației Publice Locale, instituie comisii competente în scopul examinării obiective a circumstanțelor ce au servit drept temei la adoptarea deciziilor, considerate nelegitime. Hotărârile comisiilor instituite, după coordonarea cu Ministerul Administrației Publice Locale, se dau publicității și servesc drept recomandare în activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea în scopul prevenirii încălcărilor și derogărilor de la legislația în vigoare, contribuind la stabilirea și dezvoltarea unor relații de colaborare eficientă între autoritățile administrației publice locale și subiecții controlului administrativ.

Nu am putea susține că această reglementare contravine unor prevederi legale. Dorim să menționăm însă, că este prea greoaie, greu de realizat și cu un impact minimal. În primul rând, nu este indicată procedura prin care *“în comun cu autoritățile administrației publice locale și cu participarea reprezentanților acestora”* se constituie comisia deciziile

cărei vor avea caracter de recomandare pentru autoritățile publice de nivelul I și II. Apoi, dacă în componența comisiilor sunt incluși și reprezentanți ai autorităților publice de nivelul I și II din teritoriu, pentru ce este nevoie de sancțiunea Ministerului APL pentru ca decizia comisiei să aibă caracter de recomandare.

Noi considerăm că în acest sens ar trebui să împrumutăm experiența unor țări europene, care în asemenea cazuri constituie comisii administrative în care participă în mod paritar reprezentanți atât ai autorităților publice de nivelul I și II, cât și reprezentanți ai autorităților centrale și serviciilor descentralizate, cum ar fi, de exemplu: președintele raionului, primarul orașului de reședință, reprezentantul unei organizații a asociației de primari, șeful direcției teritoriale control administrativ, procurorul, comisarul de poliție și alte persoane. Această comisie, în afară de recomandări privind executarea corectă a legislației, ar putea elabora diferite programe privind principalele lucrări și activități din teritoriul administrat, astfel având posibilitatea de a concentra toată administrația publică asupra problemelor de interes local și național și deci, într-un fel, ar contribui la diminuarea eventualelor conflicte de interes care pot apărea între autoritățile administrației publice locale și autoritățile administrației publice centrale.

Vom menționa încă un lucru foarte important, de care trebuie să țină cont autorii Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor teritoriale control administrativ. Regulamentul este un document obligatoriu doar pentru colaboratorii direcțiilor teritoriale control administrativ, dar nu și pentru autoritățile publice locale de nivelul I și II din teritoriu. Legea administrației publice locale în art.10 prevede că autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline, care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii.

Din conținutul acestui articol trebuie de înțeles că orice atribuție stabilită pentru autoritățile publice locale trebuie să fie prevăzută doar în lege. Astfel, reglementările din diferite Regulamente adoptate de către Guvern nu trebuie să prevadă drepturi și obligații pentru autoritățile publice locale, deoarece ele nu vor fi obligatorii pentru executare. În cazul în care se face necesar a stabili competențe și obligații suplimentare trebuiesc amendate legile care vizează competențe ale autorităților publice locale în domeniile respective.

6.2 Activități ale Direcțiilor teritoriale control administrativ

Este bine știut că autonomia locală nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt stabilite prin reglementări constituționale și acte legislative. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept și, în primul rând, a principiului legalității.

Statul, în întregul său, și fiecare dintre puterile și structurile sale, care realizează aceste puteri, sânt direct interesate să cunoască dacă decizia se aplică în mod corect, dacă are eficiența scontată, dacă ea corespunde cerințelor reale și concrete, dacă reprezintă un element dinamic al relațiilor sociale sau, dimpotrivă, e o frână a acestora și, în acest din urmă caz, n-ar trebui de intervenit pentru corectarea ei, deci pentru adoptarea unei noi decizii, modificând-o sau abrogând-o pe cea dintâi. Cu alte cuvinte, consideră Sergiu Tatarov, controlul este „barometrul” care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă²⁶.

Oricât de adevărate ar fi aceste argumente, totuși autoritățile publice locale la adoptarea actelor administrative își permit a încălca unele prevederi legale, lezând astfel în drepturi cetățenii sau colectivitățile locale, precum și interesele statului.

În majoritatea cazurilor aceasta se explică prin incompetența celor care pregătesc proiectele respective, profesionalismul scăzut a aparatului de specialitate în probleme de ordin juridic, lipsa serviciilor juridice în consiliile locale, posibilitățile reduse ale APL de a organiza diferite expertize a actelor ce urmează a fi adoptate.

Din acest punct de vedere, Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale sau, altfel spus, organele de tutelă administrativă a statului în teritoriu au sarcina nobilă de a nu admite acte administrative ilegale.

În perioada anului 2007 direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului au supus controlului administrativ de legalitate 138618 acte administrative ale autorităților administrației publice locale de

26. Sergiu Tatarov, Teză de doctor în drept “Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova”.

nivelul unu și doi²⁷. Majoritatea din actele autorităților administrației publice locale au fost adoptate în conformitate cu Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Legea nr.317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale și Instrucțiunile cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.115 din 28.02.1996.

În același timp, frecvente încălcări au fost constatate la modalitatea stabilită de elaborare și adoptare a actelor normative la nivel local. În procesul realizării controlului s-a constatat, în majoritatea cazurilor, nerespectarea termenelor legale, prevăzute în art.64 alin.(2) și art.65 alin.(1) ale Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, de către subiecții responsabili de perfectarea și prezentarea actelor administrative, adoptate și emise de autoritățile administrației publice locale pentru exercitarea controlului de legalitate. Astfel, 38009 acte au fost prezentate cu depășirea termenului prevăzut de lege, ceea ce constituie 27% din numărul total al actelor supuse controlului.

Cele mai frecvente derogări de la legislație admise de autoritățile locale emitente au fost următoarele:

- Transmiterea în arendă a terenurilor proprietate publică sau vânzarea acestora (de regulă, fără organizarea licitației publice sau fără efectuarea delimitării bunurilor publice în domeniul public și cel privat al unității administrativ-teritoriale;
- Vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente obiectelor privatizate cu încălcarea Legii nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice;
- Administrarea fondului funciar, reglementarea regimului proprietății funciare, cadastrului și monitoringului;
- Respectarea modalității privind modificarea destinației terenurilor;
- Darea terenurilor în arendă;
- Nerespectarea modalității stabilite de acordare de autorizații pentru construcții;
- Nerespectarea modalității stabilite privind formarea și înregistrarea bunurilor imobile în sistemul de tranzacții;

27. A se vedea: Raport privind efectuarea controlului administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale pe perioada (01.01.2007-31.12.2007), de către Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

- Administrarea finanțelor publice locale și a bugetului;
- Nerespectarea modalității stabilite privind operarea modificărilor (rectificărilor) în bugetele locale și administrarea finanțelor publice locale;
- Emiterea actelor administrative în exercitarea competențelor autorității publice locale contrar competențelor materiale stabilite prin lege.

Pe parcursul anului 2007, Direcțiile teritoriale control administrativ au înaintat în adresa autorităților administrației publice locale 3699 de sesizări privind abrogarea sau modificarea actelor emise de către autoritățile administrației publice locale. În rezultat au fost modificate 1006 și abrogate 2147 acte administrative, ceea ce constituie 85% din numărul actelor modificarea sau abrogarea cărora s-a solicitat.

Este necesar însă să menționăm că și personalul Direcțiilor teritoriale control administrativ ale Ministerului APL în unele cazuri dă dovadă de neprofesionalism și chiar am spune abuzuri. Profesionalismul scăzut se manifestă prin numărul redus de acțiuni admise de instanțele de contencios administrativ. Astfel, din 586 acțiuni înaintate, instanțele au admis 256, ceea ce constituie doar 43% din numărul total.

Acțiuni în contenciosul administrativ²⁸

Denumirea DTCA	Depuse	Examineate	Admise	Recursuri	În curs de examinare
Chișinău	353	239	158	-	111
Cahul	16	16	16	-	-
Bălți	26	13	13	5	7
Ungheni	23	21	21	-	3
Edineț	14	14	14	14	3
Florești	46	31	26	5	7
Orhei	3	3	3	-	-
Hîncești	35	16	8	8	10
Total:	586	349	256	18	141

Necesar e să menționăm că, în unele cazuri, însăși metodele de control la care recurg direcțiile teritoriale vin în flagrant conflict cu prevederile legii.

28. A se vedea: Raport privind efectuarea controlului administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale pe perioada (01.01.2007-31.12.2007), de către Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

Astfel, Guvernul prin Hotărârea Nr. 1071 din 29.09.2004 cu privire la exercitarea controlului asupra legalității atribuirii terenurilor pentru construcții în municipiul Chișinău²⁹ a însărcinat Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat Chișinău să verifice, în termen de 30 zile, legalitatea actelor emise de către autoritățile administrației publice locale ale municipiului Chișinău privind atribuirea terenurilor specificate în anexă, iar pentru terenurile atribuite ilegal să demareze procedurile de anulare a deciziilor emise. În cazurile stabilite de lege Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat Chișinău va prezenta materialele respective Procuraturii Generale.

Este adevărat, sarcina pe care a pus-o Guvernul în fața Oficiului era irealizabilă, deoarece prevedea 30 zile de verificare a deciziilor emise de primăria municipiului Chișinău, decizii care erau anexate la Hotărârea Guvernului. Aceste decizii anexate la Hotărârea Guvernului erau în număr de 546. Evident, colaboratorii Oficiului nicicum nu puteau verifica în 30 de zile 546 de decizii. Soluția însă a fost găsită. Toate 546 decizii adoptate în mai 2003 au fost atacate în instanța de contencios administrativ.

Și aceasta în situația în care deja trecuse 1 an și jumătate de la adoptarea deciziilor și foarte mulți posesori de terenuri reușiseră deja să ridice case, alții erau în faze de construcții, iar alții înstrăinaseră terenurile unor terțe persoane. Legea prevede că Oficiile au dreptul să sesizeze instanța de contencios administrativ, dacă, în termen de 30 de zile, autoritatea emitentă a actului considerat ilegal nu l-a modificat sau nu l-a abrogat, sau nu a reexaminat actul contestat instanța de contencios administrativ - în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau retrage acest act, iar în cazul în care autoritatea locală emitentă nu a luat nici o atitudine - în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare a actului în cauză.

În continuare, toate 546 de decizii au fost pe rol în instanța de judecată tocmai până în primăvara anului 2006, când Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a decis casarea hotărârii Curții de Apel Chișinău din 20 decembrie 2004, considerând marea majoritate a deciziilor emise de către primăria municipiului Chișinău legale.

29. Hotărârea Guvernului Nr. 1071 din 29.09.2004 cu privire la exercitarea controlului asupra legalității atribuirii terenurilor pentru construcții în municipiul Chișinău.

În rezultatul acestei acțiuni provocată de Oficiul teritorial Chișinău, sute de cetățeni nu au avut posibilitatea să beneficieze de terenurile obținute în mod legal, încălcându-li-se astfel drepturile legitime la proprietate privată asupra terenurilor, drepturi garantate prin normă constituțională.

Direcția teritorială control administrativ Hâncești și-a depășit cu mult atribuțiile încălcând chiar ea însăși competența stabilită prin lege, elaborând un document care nu ține nici măcar de competența Guvernului. Astfel la 27 februarie 2008 Direcția se adresează oficial către Direcția Generală de Finanțe a Consiliului Raional Hâncești, Trezoreriei Teritoriale Hâncești cu indicația următoare: *“în scopul stopării executării operațiunilor financiare efectuate în baza actelor emise și adoptate de autoritățile publice locale de nivelul I și II din raionul Hâncești cu încălcarea prevederilor legale solicită:*

Executarea operațiunilor financiare numai după prezentarea avizului pozitiv al Direcției teritoriale control administrativ Hâncești pe marginea actului administrativ cu caracter financiar”.

În finalul actului Șefa Direcției Lidia Lupu vine și cu o explicație: “Acțiunile nominalizate necesită a fi aplicate în scopul stopării abuzurilor de putere de către autoritățile publice locale și în scopul micșorării numărului de litigii cu caracter financiar”. (Anexa 1.)

Art. 69 al Legii privind administrația publică locală prevede sesizarea directă a instanței de contencios administrativ în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente.

Aceeași Direcție teritorială Hâncești, la 2 noiembrie 2007 se adresează în instanța de judecată în mod direct, contestând legalitatea deciziei consiliului raional privind alegerea vicepreședinților raionului Hâncești. Motivând că decizia a fost adoptată de către consiliul raional Hâncești cu încălcarea procedurii impuse de legislație, cum ar fi:

- fără avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului;
- fără consultarea fracțiunilor.

Mai mult de atât, în cerere se argumentează că decizia a fost adoptată cu încălcarea prevederilor Hotărârii Guvernului nr.689 din 10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor și altor subdiviziuni. (Anexa 2.)

În primul rând, am dori să menționăm faptul că decizia consiliului raional Hâncești privind alegerea vicepreședinților nu poate fi calificată

ca un act care poate avea consecințe grave și ar fi trebuit de intervenit operativ în scopul prevenirii unei pagube iminente. Din aceste considerente Direcția teritorială Hâncești nici nu se putea adresa în mod direct instanței de judecată, ci trebuia să respecte procedura prevăzută de lege.

În rândul doi, este regretabil faptul că colaboratorii direcțiilor teritoriale control administrativ nu înțeleg lucruri elementare privind procedurile organizării autorităților publice locale. În acest sens este relevantă Hotărîrea Curții de Apel Chișinău care a examinat cererea de chemare în judecată de către Direcția Teritorială Chișinău a Consiliului municipal Chișinău și a președintelui acestuia Mihai Ghimpu exact pe aceleași motive și a respins-o ca fiind nefondată. (Anexa 3.)

Vom încerca și noi câteva explicații elementare. Direcția teritorială Chișinău a insistat că alegerea președintelui consiliului nu a fost inclusă în ordinea de zi în conformitate cu prevederile legii.

Este lesne de înțeles că în cazul în care consiliul a fost convocat la prima sa ședință în mod legal, deci și alegerea președintelui consiliului a fost inclusă în ordinea de zi legal, grație faptului că aceasta este una dintre primele decizii pe care trebuia să le adopte consiliul municipal. Mai mult de atât, consiliul nici nu va putea activa până nu va alege președintele, deoarece acesta, conform art.46 din lege, semnează deciziile adoptate și se contrasemnează de secretarul consiliului.

Consiliul municipal Chișinău nu a reușit alegerea președintelui la prima ședință și în rezultatul unor îndelungate consultații cu fracțiunile a reușit acest lucru tocmai la 11.10.2007. Deci în această perioadă problema alegerii președintelui consiliului nu a fost scoasă din ordinea de zi, ea a fost suspendată și transferată pentru examinare în alte termene.

Cât privește avizarea alegerii președintelui sau a vicepreședinților de către comisiile de specialitate este un nonsens, deoarece în cazurile alegerilor prin alternativă nu se face din timp un proiect, ci se pun la votare candidaturile înaintate. Din aceste considerente nu sunt necesare avizele comisiilor de specialitate sau a fracțiunilor care au propus candidaturile. Legea stabilește cu claritate modalitatea în care se aleg sau se numesc aceste persoane oficiale. Astfel, art.56 (4) din Legea privind administrația publică locală prevede că Consiliul municipal Chișinău alege, din rîndul consilierilor, la propunerea fracțiunilor consiliului, un președinte permanent al consiliului pe durata mandatului consiliului, cu

votul majorității consilierilor aleși. Fiecare fracțiune poate propune o singură candidatură. Pregătirea unui proiect de decizie înainte de votare considerăm o aberație totală.

Art.49 din aceeași lege la alin.(2) prevede că numărul vicepreședinților se stabilește de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului, iar alin.3) prevede că vicepreședinții raionului se aleg de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului, conform procedurii prevăzute în alin.(1).

Vom menționa încă o problemă ce necesită o clarificare în terminologie. Articolul 47 din Legea privind administrația publică locală stabilește că prevederile legii referitoare la *organizarea și funcționarea* consiliului local, cu excepția celor referitoare la competențe, se aplică, în mod corespunzător, consiliului raional.

Alegerea președintelui raionului, a viceprimarilor ține de compartimentul organizarea consiliului. A se vedea în acest sens și Capitolul I din Regulamentul-cadru care se numește Modul de constituire a consiliului și care prevede în p.4 că la prima ședință consiliul raional alege, din rîndul consilierilor, președintele și vicepreședintele (vicepreședinții) raionului. Alegerea se face, la decizia consiliului, prin votul majorității consilierilor aleși în condițiile Legii privind administrația publică locală.

Articolul 42 din Lege privind administrația publică locală numit Constituirea consiliului raional, în alin.(1) prevede că la constituirea consiliului raional și la desfășurarea ședințelor lui se aplică, după caz, dispozițiile art.13, 16, 17 și 19.

Deci, la constituirea consiliului raional nu se aplică prevederile art.22 din Lege, care este destinat pentru funcționarea consiliilor.

În această ordine de idei, este foarte important ca colaboratorii Direcțiilor teritoriale control administrativ să poată diferenția noțiunile de organizare și funcționare a consiliilor locale, care sunt lucruri diferite. Neînțelegerea acestor probleme elementare au atras după sine notificări, sesizări, chemări în judecată, iar în realitate, cei care au interpretat greșit legea și au făcut abateri de la ea sunt chiar Direcțiile teritoriale control administrativ.

Este necesar un comentariu și la notificarea Direcției teritoriale Ungheni din 24.08.2007, prin care Șeful Direcției Gheorghe Rață susține că în afară de avizele comisiilor de specialitate, potrivit p.4 din Regulamentul-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale

și raionale, aprobat prin Legea nr.457-XV din 14.11.2003, candidatura pentru funcția de vicepreședinte (vicepreședinți ai raionului) se propune de președintele raionului, după consultarea fracțiunilor. (Anexa 4.)

În rezultat, se cere de la consiliul raional Ungheni a prezenta documentele menționate, în caz contrar, dacă documentele lipsesc, se solicită reexaminarea și abrogarea deciziilor cu privire la stabilirea numărului de vicepreședinți și cu privire la alegerea vicepreședinților. Vom atrage atenția că într-adevăr, conform p.4 din Regulamentul-cadru adoptat la 14.11.2003 candidatura pentru funcția de vicepreședinte (vicepreședinți) al raionului se propune de președintele raionului, după consultarea fracțiunilor. În același timp, art.49 din Legea privind administrația publică locală adoptată la 28.12.2006 stabilește că vicepreședinții raionului se aleg de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului, conform procedurii prevăzute la alin. (1). După cum putem observa, suntem în prezența unei colizii și în acest sens prioritate are Legea adoptată la 28.12.2006. Deci, președintele raionului poate propune candidatura vicepreședintelui (vicepreședinților) și fără consultarea fracțiunilor.

Chiar dacă am admite că această consultare este obligatorie, oricum ea are un caracter consultativ, președintele numai consultă, dar nu cere aprobarea fracțiunilor, el poate lua în considerație opiniile consilierilor din fracțiune, dar le poate și ignora. Consultările, ca de obicei, se fac verbal și nu se adoptă decizii, iar chiar dacă s-ar adopta, ele nu se prezintă Direcției teritoriale, deoarece reprezintă doar opinii și nu au putere juridică. În ultimă instanță consiliul decide a alege sau nu candidatura propusă de președinte.

Cât privește Hotărârea Guvernului Nr. 689 din 10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional, la care face referință Șefa Direcției teritoriale Hâncești, vom menționa că în p. 2. al acestei hotărâri se spune că *se recomandă consiliilor raionale* să aprobe organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional. Deci ea nu are un caracter obligatoriu. Mai mult de atât, conform prevederilor acestei hotărâri consiliul raional, în funcție de necesitățile și prioritățile de dezvoltare social-economică ale fiecărui raion, la propunerea președintelui raionului, poate redistribui unitățile de personal între subdiviziunile consiliului raional, precum

și între aparatul președintelui și subdiviziunile consiliului raional, în limita efectivului total, aprobat prin prezenta hotărâre.

În acest sens este necesar să menționăm și Hotărârea Curții Constituționale Nr. 14 din 18.05.2004 pentru controlul constituționalității art.18 alin.(2) lit. f) din Legea nr.123-XV din 18 martie 2003”Privind administrația publică locală” și Hotărârii Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003 “Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)” prin care a explicat că prin acest act Guvernul oferă consiliilor locale, cu titlu *de recomandare*, o schemă-model de încadrare, urmînd ca aceasta să fie corelată la necesitățile locale. Prin dispozițiile alin.2 din hotărâre *Guvernul recomandă* consiliilor locale să aprobe statele de personal ale primăriilor în corespundere cu anexele respective. Fiind un act de recomandare, se spune în Hotărârea Curții Constituționale, pentru autoritățile administrației publice locale, hotărârea Guvernului nu poartă un caracter normativ obligatoriu.

Sunt înregistrate cazuri în care direcțiile teritoriale se implică în lucruri mărunte, care nu atestă încălcări ale legislației, provocând astfel situații conflictuante între direcții și autoritățile publice locale. Așadar, Șeful Direcției teritoriale Ungheni Gh.Rață contestă dispoziția președintelui raionului Ungheni prin care acesta a dispus ca ședințele de lucru ale președintelui raionului cu șefii direcțiilor, secțiilor din subordinea Consiliului raional și ale serviciilor publice descentrate în teritoriu se vor desfășura în I-a zi de luni a fiecărei luni, ora 8.00. Ca motiv este invocată prevederea de la art.7, alin.3) precum că Ministerul Administrației Publice Locale, prin intermediul structurilor sale teritoriale, va asigura coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice descentrate. (A se vedea Anexele.)

Nu contestăm prevederile legii în acest sens, dar apare o întrebare firească, cine interzice președintelui raionului de a-i convoca pe șefii serviciilor descentrate care activează în teritoriul raionului la o ședință de lucru pentru a coordona activitățile serviciilor descentralizate cu activitățile serviciilor descentrate. Noi am spune mai mult chiar, astfel de ședințe trebuiesc încurajate și organizate regulat, deoarece art. 53 lit.d) din Legea privind administrația publică locală obligă președintele *să contribuie la buna colaborare a serviciilor publice descentrate în soluționarea problemelor de interes raional*. Șeful Direcției Gh.Rață însă cere reexaminarea și modificarea Dispoziției

președintelui raionului, implicându-se astfel neautorizat în activitatea președintelui raionului, încercând de a limita unele acțiuni ale acestuia. (Anexa 5.)

Același Șef de Direcție Gh.Rață a observat iregularități în activitatea consiliului raional în ceea ce privește respectarea Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale ale Republicii aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.115 din 28.02.1996, motivând notificarea sa prin faptul că procesele-verbale ale ședințelor consiliului raional nu se numerează consecutiv pentru fiecare an calendaristic. Cu această ocazie Gh.Rață solicită să i se prezinte procesele-verbale cu aplicarea numerotării în continuare. (A se vedea Anexele.)

Am dori să atragem atenția că procesul-verbal nu este un act care se adoptă de autoritățile publice locale, ci este un act în care se consemnează mersul ședinței consiliului, iar conform prevederilor art.64 din Legea privind administrația publică locală procesele-verbale nu intră în lista actelor supuse controlului obligatoriu. Totuși, în cazul în care Direcția observă unele iregularități, cum ar fi cazul procesului-verbal de la Ungheni, care este soluția? Cu această ocazie am dori să amintim direcțiilor teritoriale că, conform p.14 lit.c) din *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor teritoriale control administrativ*, direcțiile au obligația să acorde în permanență ajutorul metodologic și consultativ juridic autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea. Deci, în afară de notificări și sesizări direcția ar trebui să consulte și chiar să ajute în unele cazuri autoritățile publice locale în perfectarea corectă a actelor ce urmează a fi adoptate. (A se vedea Anexele.)

În unele cazuri, anumite prevederi din Hotărîrile Guvernului limitează activitățile legitime ale administrației publice și provoacă neînțelegeri în aplicarea acestora. Astfel, Direcția teritorială Chișinău solicită abrogarea Dispoziției nr.390 a Primarului general a municipiului Chișinău cu privire la deplasarea delegației la Minsk, Belarusi, deoarece conform art. 9 din Regulamentul cu privire la detașarea salariaților întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova, detașarea în străinătate a membrilor Guvernului, viceministrilor, directorilor serviciilor, birourilor, altor autorități publice centrale pe lângă Guvern și a adjuncților lor, a conducerii Aparatului Guvernului, conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea se va

efectua după coordonarea prealabilă cu Prim-ministrul Republicii Moldova și informarea misiunilor diplomatice respective ale Republicii Moldova prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene. (A se vedea Anexele.)

Considerăm că aceste prevederi sunt obligatorii doar pentru funcționarii care fac parte din aparatul de stat. Cât privește conducătorii autorităților publice locale deliberative și executive aceștia beneficiază de autonomie și nu necesită autorizații din partea Prim-ministrului. În acest sens art.3, alin (2) din Legea privind administrația publică locală fixează dispoziția prin care autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Astfel, prevederea de la p.9 a Regulamentului cu privire la detașarea salariaților întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova, care stabilește obligația de a obține aprobarea de la Prim-ministru pentru o delegație în străinătate, este contrară principiului autonomiei locale reglementat prin art.109 al Constituției Republicii Moldova.

În afară de aceasta, deja am menționat că Legea privind administrația publică locală prevede în art.10 că “autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”, prin care trebuie să înțelegem că Guvernul prin diferite regulamente nu poate stabili drepturi și obligații autorităților publice locale.

Cu regret, vom constata că în unele cazuri se înregistrează și depășire de competență chiar și din partea organelor procuraturii. Astfel procurorul raionului Nisporeni Leonid Mura, la sesizarea Direcției teritoriale Ungheni, pe motiv că autoritățile publice locale nu prezintă la timp pentru control actele adoptate de unele autorități publice locale din raion, a cerut de la președintele raionului Nisporeni ca în termen de 2 zile să prezinte în adresa procuraturii raionului Nisporeni toate dispozițiile, deciziile consiliului raional și procesele-verbale ale ședințelor consiliului, avizele comisiilor de specialitate cu procesele-verbale. Această sesizare procurorul a argumentat-o conform prevederilor art.124 din Constituție și art.5 a Legii cu privire la Procuratură. (Anexa 6.)

Cu această ocazie este necesar să amintim colaboratorilor procuraturii că din art.124 din Constituție a fost abrogată prevederea prin care procuratura exercita supravegherea generală privind executarea legilor, iar art.5 din Legea Procuraturii stabilește atribuții ale procurorului în cadrul procedurii penale, civile sau administrative. Procedura administrativă este prevăzută de Codul cu privire la contravențiile administrative și în unele cazuri stabilite de lege, procuratura este în drept să pornească procedura administrativă. Însă e firesc să ne întrebăm, în cazul în care un consiliu local nu a prezentat la control deciziile adoptate a avut loc oare o contravenție administrativă? Evident nu. Deci cererea procurorului de a-i prezenta actele consiliului raional în baza art.5 din Legea Procuraturii este nelegitimă și fără suport legal. În cazul acesta, apreciem că însăși procurorul a admis abuz de serviciu sau exces de putere, acțiuni ce sunt calificate de Codul penal al Republicii Moldova (art.327, 328) ca infracțiuni.

Este incontestabil faptul că importanța exercitării calitative a controlului legalității asupra actelor autorităților administrației publice locale este determinată de necesitatea asigurării respectării ordinii de drept, protecției intereselor cetățenilor, colectivităților locale, precum și a statului. Însă procedurile controlului trebuie și ele să corespundă prevederilor stabilite de lege și să nu fie încălcate chiar de acei care exercită funcțiile de control. Din cele menționate de noi mai sus vedem că unele direcții teritoriale, cum ar fi Ungheni, Hâncești admit exces de zel, care se află la frontieră cu abuzul și neprofesionalismul juridic.

Unul din motivele unei astfel de situații este și lipsa studiilor juridice a șefilor direcțiilor teritoriale. În Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului teritorial al Aparatului Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.992 din 12 august 2003, era prevăzută dispoziția precum că șeful Oficiului are, de regulă, studii juridice complete și un stagiu de activitate profesională de cel puțin 5 ani. Această reglementare, deși foarte importantă, a fost ignorată, deoarece practica demonstrează că excepția devine regulă. Din toți șefii oficiilor teritoriale (8) o singură persoană avea studii juridice³⁰.

În varianta noului Regulament cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului

30. Sergiu Tatarov, Oficiul teritorial al Cancelariei de stat – instrument de control administrativ al activității administrației publice locale, Legea și viața, nr.8,2004.

nr.1060 din 14 septembrie 2006, dispoziția privind studiile juridice ale șefilor direcțiilor a dispărut, fiind înlocuită cu prevederea: "Șeful direcției este numit în funcție și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern, la propunerea ministrului administrației publice locale". Astfel se face că în prezent, din 10 șefi de Direcții teritoriale studii juridice au numai 4.

Important este a reține că art.62 din Legea privind administrația publică locală stabilește următoarele principii ale controlului administrativ:

- a) exercitarea acestuia numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- b) respectarea proporționalității între amplexarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;
- c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Concluzii și recomandări

Este incontestabil faptul că în condițiile unei administrații publice moderne Guvernul nu-și poate exercita funcțiile sale fără ca să aibă persoane responsabile în teritoriu privind realizarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului, pentru care este responsabil. Aceste persoane, bineînțeles, sunt reprezentanții săi în teritoriu, care în diferite state europene poartă diferite denumiri, însă nu denumirea importă, ci funcțiile cu care sunt învestiți acești reprezentanți.

Republica Moldova a instituit Direcțiile teritoriale control administrativ, investindu-le doar cu controlul de tutelă administrativă, ceea ce este o competență insuficientă deoarece în teritoriu au rămas fără supraveghere, control și conducere serviciile publice desconcentrate.

După cum putem observa Guvernul intenționează a restabili instituția reprezentantului său în teritoriu cu competențe depline, înscriindu-și această perspectivă chiar în Programul său de activitate. Realizarea acestei intenții însă are loc unilateral, prin Hotărâre de Guvern, prin multe neclarități ce trezesc nedumeriri, confuzii, provocând chiar în unele cazuri abuzuri admise de Direcțiile teritoriale control administrativ.

Considerăm că o instituție guvernamentală atât de importantă pentru sistemul administrației publice din republică trebuie să se constituie prin act legislativ, pentru ca să i se dea legalitate și stabilitate în activitate.

Propuneri demne de a fi luate în considerare privind acomodarea sistemului administrației publice locale în Republica Moldova la standardele europene sunt foarte multe. Până în prezent au fost scrise și publicate multiple lucrări, inclusiv teze de doctorat ale specialiștilor de drept administrativ cum ar fi: Angela Dastic, Teză de doctor în drept "Contenciosul administrativ în Republica Moldova"; Sergiu Tatarov, Teză de doctor în drept "Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova" și alți autori³¹, care în diferite forme explică că

31. A se vedea:

Victor Popa, Teză de doctor habilitat în drept: „Aspecte juridice și politice privind consolidarea statalității Republicii Moldova”.

Igor Munteanu, Teză de doctor în drept: "Fundamentarea teoretică și juridică a regionalismului în Republica Moldova”.

Sergiu Tatarov, Teză de doctor în drept: "Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în

problema centralizării și descentralizării în administrația publică s-a pus și se pune în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ și de regimul politic, iar în condițiile descentralizării și desconcentrării administrative este imperios necesară funcția reprezentantului statului în teritoriu și vin cu propuneri concrete privind eficientizarea acestei instituții.

Noi, considerăm că în acest sens se fac necesare următoarele acțiuni:

- 1) O nouă structură a organizării administrativ-teritoriale care ar permite concentrarea de resurse materiale și financiare în scopul dezvoltării eficiente a unor centre regionale dotate din punct de vedere economic, social și edilitar, precum și o optimizare a numărului de unități administrativ-teritoriale, apropiindu-ne în acest sens de mediile europene. Pentru comparație, reproducem tabelul inserat în monografia “Dezvoltări regionale în Republica Moldova” în care se demonstrează practica unor țări europene la acest capitol³².

State unitare	Populație (milioane)	Nivelul 1 (comune)	Nivelul II	Nivelul III (regional)
Marea Britanie	60,2	296	39 districte	-
Țara Galilor	2,9	37	8 districte	-
Scoția	5,06	53	9 districte	-
Irlanda de Nord	1,72	26	-	-
Suedia	9,13	286	24 districte	-
Danemarca	5,14	273	14 districte	-
Finlanda	5,098	90	6 provincii	
Franța	60,18	36686	100 departamente	13 regiuni
Irlanda	3,92	151	29 districte	8 regiuni
Olanda	16,15	640	12 provincii	-
Portugalia	10,1	305	18 districte	2regiuni
Moldova	3,9	903	32 raioane	-

- 2) În scopul redresării situației privind conducerea serviciilor publice

Republica Moldova“.

Angela Dastic, Teză de doctor în drept: “Contenciosul administrativ în Republica Moldova”.

Victor Mocanu, Teză de doctor în drept: “Raportul dintre interesul național și interesul local în procesul descentralizării serviciilor publice” și alții.

32. Igor Munteanu, Dezvoltări regionale în Republica Moldova, Cartier, Chișinău, 2000, p.33-34.

desconcentrate în teritoriu, precum și înlăturării incertitudinii vis-a-vis de rolul și locul Direcțiilor teritoriale control administrativ este necesară elaborarea unui proiect de lege care ar viza organizarea și funcționarea instituției reprezentantului statului în teritoriu. Elaborarea proiectului de lege ar trebui organizată sub egida Comisiei parlamentare pentru administrația publică, ecologie și dezvoltarea teritoriului.

- 3) În scopul eficientizării activității Direcțiilor teritoriale control administrativ, ridicării nivelului profesional al colaboratorilor Direcțiilor, neadmiterii încălcării legislației de către organele de tutelă ale statului sunt necesare următoarele:
 - a) A modifica Regulamentul privind Direcțiile teritoriale control administrativ, incluzând dispoziția precum că șefi ai direcțiilor teritoriale control administrativ se numesc persoane care dețin studii juridice și dispun de o activitate profesională de cel puțin 5 ani.
 - b) A elabora concepția răspunderii șefilor direcțiilor teritoriale pentru modul în care aceștia își exercită atribuția de tutelă administrativă asupra actelor autorităților administrației publice locale, la cererea organului emitent, în cazurile în care acești subiecți oficiali responsabili de control comit unele abuzuri tendențioase, greșeli repetate în vederea controlului de legalitate, pagube materiale sau de ordin moral aduse administrației publice locale sau cetățenilor.
 - c) Ministerul Administrației Publice Locale ar trebui să efectueze analize riguroase ale activității direcțiilor teritoriale de control, evaluarea juridică a notificărilor, ale sesizărilor și cererilor în instanțele de judecată cu participarea experților din diferite domenii juridice. În colaborare cu alte structuri ale administrației publice centrale (Ministerul Justiției, Curtea Supremă de Justiție) este necesar de a elabora instrucțiuni metodice pentru direcțiile teritoriale, în care să se explice modalitatea aplicării unei sau altei prevederi din diferite acte normative.
 - d) Organizarea regulată a diferitelor traininguri, ateliere, seminare în scopul ridicării nivelului profesional al colaboratorilor Direcțiilor teritoriale control administrativ.
- 4) În scopul întăririi legalității și implementării culturii juridice în rândul aleșilor locali și a funcționarilor publici din APL a introduce obligatoriu în statele de personal ale autorităților publice locale de nivelul I și II servicii juridice (consultanți, secții, direcții).

Note bibliografice

1. Victor Popa, *Lecțiile descentralizării*, Ed.TISH, Chișinău, 2003.
2. Victor Popa, *Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative*, Ed.TISH, Chișinău, 2003.
3. Igor Munteanu, *Dezvoltări regionale în Republica Moldova*, Cartier, Chișinău. 2000.
4. Veaceslav Ioniță, *Dinamica finanțelor publice locale în condițiile re-centralizării puterii de stat*, Ed.TISH, Chișinău, 2004.
5. Viorel Furdui, *Autonomia patrimonială a unităților administrativ-teritoriale în Republica Moldova (aspecte teoretice și practice)*, IDIS “Viitorul”, nr.5, 2003.
6. Raportul prof. John O’Loughlin, expertul Congresului Puterilor Locale și Regionale a Consiliului Europei (2002).
7. Claude Casagrande (Franța, L) și Yavuz Mildon (Turcia, R), *Schiță de recomandare despre situația democrației locale și regionale în Moldova*, (Strasbourg, 4 – 6 iunie 2002).
8. Claude Casagrande (Franța, L) și Yavuz Mildon (Turcia, R), *Schiță de recomandare despre situația democrației locale și regionale în Moldova, pregătită pentru examinarea de către Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa*.
9. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Vol.1, Ed. Marvan, București, 1934.
10. Victor Popa, *Drept public*, Chișinău, 1998.
11. Georges Burdeau, *Traite de science politique*, Tom.II, Paris, 1993, p.371.
12. S.Regourd, *La descentralisation dans ses rapports avec la democratie*, *Revue du droit public et de la science politique en France et l’etranger*, nr.4, 1990.
13. Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol.1,București, 1929.
14. Andre de Laubadere, *Manuel de droit administratif*, 1978, Ed.L.G.D.J.
15. Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994.
16. Mircea Preda, *Drept administrativ, Partea specială*, București, Editura Lumina Lex, 2001.
17. Marcel Waline, *Droit administrative*, *Traites Sirey*, 9 ed., 1963.
18. J.Rivero, *Droit administratif*. 15e ed., Paris: Dalloz, 1994.

19. Mircea Preda, *Curs de drept administrativ. Partea specială*, București, 1995.
20. Valeriu Zubco, *Reprezentantul statului în teritoriu în dreptul comparat*. Ed.Prut Internațional, Chișinău, 2002.
21. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Vol.II, Ed.Nemira, 1996.
22. Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova. Studiu realizat în cadrul Programului „Creșterea susținerii populare în favoarea Autonomiei Funcționale a Puterilor Locale”, IDIS “Viitorul”, Martie 2003.
23. Victor Popa, Tatiana Manole, Ion Mihailuță, *Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative*, Ed.Museum, Chișinău, 2000.
24. Ion Creangă, *Curs de drept administrativ*, Ed.Epigraf, Chișinău, 2005.
25. Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului” <http://www.gov.md/>
26. Victor Popa, Teză de doctor habilitat în drept: „Aspecte juridice și politice privind consolidarea statalității Republicii Moldova”.
27. Igor Munteanu, Teză de doctor în drept: “Fundamentarea teoretică și juridică a regionalismului în Republica Moldova”.
28. Sergiu Tatarov, Teză de doctor în drept: “Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova”.
29. Angela Dastic, Teză de doctor în drept: “Contenciosul administrativ în Republica Moldova”.
30. Victor Mocanu, Teză de doctor în drept: “Raportul dintre interesul național și interesul local în procesul descentralizării serviciilor publice”.
31. Sergiu Tatarov, *Oficiul teritorial al Cancelariei de stat – instrument de control administrativ al activității administrației publice locale*, Legea și viața, nr.8, 2004.

Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Legea Nr.310-XII din 7.12.1994 privind administrația publică locală.
3. Legea Nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală.
4. Legea Nr.781-XV din 28.12. 2001 privind administrația publică locală.
5. Legea Nr. 123-XV din 18.03.2003 privind administrația publică locală.
6. Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
7. Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.
8. Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”.
9. Hotărârea Guvernului Nr. 10, din 17.01.2008 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului.
10. Hotărârea Guvernului Nr. 1071 din 29.09.2004 cu privire la exercitarea controlului asupra legalității atribuirii terenurilor pentru construcții în municipiul Chișinău.
11. Hotărârea Guvernului Nr. 689 din 10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional.
12. Hotărârea Guvernului nr. 728 din 27.06.2006 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale, Denumirea completată prin Hot.Guv. nr.602 din 31.05.2007, în vigoare 15.06.2007, precum și prin Hot.Guv. nr.1426 din 18.12.2007, în vigoare 21.12.2007.
13. Hotărârea Guvernului nr.836 din 24 iunie 2002 privind Regulamentul cu privire la detașarea salariaților întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova.
14. Hotărârea Guvernului nr.992 din 12 august 2003, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului teritorial al Aparatului Guvernului.
15. Hotărârea Guvernului nr.1060 din 14 septembrie 2006, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

16. Hotărîrea Guvernului Nr. 690 din 20.06.2006 cu privire la situația social-economică în raionul Rîșcani și activitatea autorităților administrației publice locale în vederea dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale.
17. Hotărîrea Curții Constituționale Nr. 14 din 18.05.2004 pentru controlul constituționalității art.18 alin.(2) lit. f) din Legea nr.123-XV din 18 martie 2003”Privind administrația publică locală” și Hotărîrii Guvernului nr.688 din 10 iunie 2003 “Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor).
18. Hotărîrea Curții Constituționale 13/14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 “Pentru modificarea și completarea Legii nr. I 86-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală.

Anexe

Anexa1

MINISTERUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
LOCALE

Direcția teritorială control
administrativ Hîncești



МИНИСТЕРСТВО
МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Территориальное управление
административного контроля
Хынчешть

93-3/08 din 22.07.2008

Direcției Generale de Finanțe a
Consiliului Raional Hîncești

Trezorăria Teritorială
Hîncești

În baza prevederilor Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 și reieșind din competența sa funcțională Direcția teritorială control administrativ Hîncești în scopul stopării executării operațiunilor financiare efectuate în baza actelor emise și adoptate de autoritățile publice locale de nivelul I și II din raionul Hîncești cu încălcarea prevederilor legale solicită:

Executarea operațiunilor financiare numai după prezentarea avizului pozitiv al Direcției teritoriale control administrativ Hîncești pe marginea actului administrativ cu caracter financiar.

Acțiunile nominalizate necesită a fi aplicate în scopul stopării abuzurilor de puteri de către autoritățile publice locale și în scopul micșorării numărului de litigii cu caracter financiar.

cu respect,

Șeful Direcției teritoriale
control administrativ Hîncești

Lidia Lupu

J. R. Dubocac
L. 2-39-32

1 Pa

Anexa 2

MINISTERUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
LOCALE

Direcția teritorială control
administrativ Hîncești



МИНИСТЕРСТВО
МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Территориальное управление
административного контроля
Хынчешть

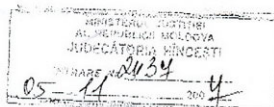
Nr. 343-4/04 din 02.11.2007

Către Judecătoria Hîncești

11.04
cuo
[Signature]

Reclamant: Direcția teritorială control administrativ Hîncești
or. Hîncești, str. M. Hîncu nr. 132

Reclamat : Consiliul r. Hîncești;
r-l Hîncești



Cerere

de chemare în instanță de contencios administrativ

Direcția teritorială control administrativ Hîncești a Ministerului Administrației Publice Locale a efectuat controlul legalității deciziei nr. 01/03 din 06.07.2007 „cu privire la alegerea vicepreședinților raionului Hîncești” în rezultatul căruia s-a depistat că decizia sus menționată a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Decizia nr. 01/03 din 06.07.2007 a fost adoptată de Consiliul raional Hîncești cu încălcarea procedurii impuse de legislație, și concret:

Fără avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului;

Fără consultarea fracțiunilor, ceea ce contravine următoarelor norme.

Art. 22 alin. 1) al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală expres prevede că: “Problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sînt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului...”

Potrivit pct. 4 alin. 2 al Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale aprobat prin pct. 1 al Legii nr. 457-XV din 14.11.2003 candidatura pentru funcția de vicepreședinte al raionului se propune de președintele raionului, după consultarea fracțiunilor.

Suplimentar dorim să menționăm faptul că decizia nr. 01/03 din 06.07.2007 a fost adoptată de Consiliul raional Hîncești și cu încălcarea prevederilor Hotărîrii Guvernului Republicii Moldova nr. 689 din 10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor

subdiviziuni din subordinea Consiliului raional care prevede numai 2 unități de vicepreședinți.

Reieșind din argumentele menționate, decizia Consiliului raional Hîncești nr. 01/03 din 06.07.2007 „cu privire la alegerea vicepreședinților raionului Hîncești” a fost adoptată cu încălcarea procedurii impuse de prevederile legale și este ilegală în fond.

Potrivit prevederilor art. 26 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000 actul administrativ poate fi anulat în cazul în care este emis (adoptat) cu încălcarea procedurii.

Luând în considerație cele expuse și în conformitate cu prevederile art. 69 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală care prevede că direcția teritorială control administrativ poate sesiza direct instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal și potrivit art.25 din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000,

SOLICIT:

1. Admiterea cererii de chemare în instanță de contencios administrativ;
2. Anularea deciziei nr. 01/03 din 06.07.2007.

Anexă:1. Decizia nr. 01/03 din 06.07.2007;

2. Înștiințarea privind înaintarea cererii privind anularea deciziei nr 01/03 din 06.07.2007 înaintată Consiliului r. Hîncești ;

3. Copia cererii

**Șeful Direcției teritoriale
control administrativ Hîncești**



Lidia Lupu

Anexa 3

**MINISTERUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
LOCALE**

 Direcția teritorială control
administrativ Chișinău

**МИНИСТЕРСТВО
МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

 Территориальное управление
административного контроля
Кишинэу

 Nr. 624-S/07 din 14.11.07
La nr. _____ din _____

Consiliul municipal Chișinău
Stimați consilieri,

În conformitate cu prevederile art. 68 alin. (1) al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, pct. 9 lit.(a); pct. 13 lit. (b) ale Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea direcțiilor control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1060 din 14. 09. 2006,

Vă înaintăm prezenta **NOTIFICARE** prin care Vă solicităm să abrogați decizia nr. 7/1 din 11.10.2007 „Cu privire la alegerea dlui Mihai Ghimpu în funcția de președinte al Consiliului municipal Chișinău”.

Direcția consideră că, decizia în cauză contravine prevederilor legale:

La adoptarea deciziei nr. 7/1 din 11.10.2007 nu a fost respectată procedura de elaborare a deciziilor. Proiectul de decizie nu a fost avizat de secretarul consiliului, consilierii nu au fost familiarizați în timp util cu acest proiect, lipsește nota informativă și avizele comisiei de specialitate. Astfel, au fost încălcate prevederile art. 18, 22, 39 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, art. 27, 28, 31, 39, 41, 43 din Legea nr. 457 din 14.11.2003 și pct. 44, 46, 53, 68, 69, 72 din Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului municipal Chișinău aprobat prin Decizia nr. 22/64 din 05.05.2005.

Reieșind din cele menționate mai sus, Vă recomandăm să abrogați actul respectiv, în conformitate cu prevederile art. 68 alin.(3) al Legii privind administrația publică locală, în termen de 30 zile.

Cu respect,

Șef adjunct de Direcție

Radu Chilaru

**MINISTERUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
LOCALE**



**МИНИСТЕРСТВО
МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Территориальное управление
административного контроля
Унгень

Directoria teritorială control
administrativ Ungheni

Nr. 213/22/10 din 24 august 2007

Consiliului raional Ungheni

Urmare controlului legalității deciziilor Consiliului raional Ungheni nr.2/5 din 12.07.2007 „Cu privire la stabilirea numărului de vicepreședinți ai raionului Ungheni”, nr. 2/6 din 12.07.2007 „Cu privire la alegerea vicepreședinților raionului Ungheni” și nr. 2/7 din 12.07.2007 „Cu privire la examinarea cererilor de ridicare a mandatului de consilier” s-au stabilit abateri de la prevederile art.22 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sînt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și, după caz, de raportul sau avizul primăriei și/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat.

Prin derogare de la prevederile alin. (1), problemele înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local, în cazurile prevăzute la art. 16 alin.(4), se examinează și asupra lor se adoptă decizii în lipsa materialelor indicate la alin.(1) (art. 22 alin.(2) din legea menționată).

Potrivit punct. 4 din Regulamentul-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale aprobat prin Legea nr. 457-XV din 14.11.2003, candidatura pentru funcția de vicepreședinte (vicepreședinți) al raionului se propune de președintele raionului, după consultarea fracțiunilor.

În urma celor relatate, cer prezentarea documentelor menționate mai sus, în caz contrar, dacă aceste documente lipsesc, și în conformitate art. 68 alin. (1) a Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, solicit **reexaminarea** și **abrogarea** deciziilor nr.2/5, nr. 2/6, și nr. 2/7 din 12.07.2007 și soluționarea chestiunii respective conform prevederilor legislației în vigoare.

Despre rezultatele examinării informați Direcția teritorială control administrativ Ungheni în termen de 30 zile.

Șef Direcție,

Gheorghe Rață

Ex. Radu Or

Anexa 5

**MINISTERUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
LOCALE**

 Direcția teritorială control
administrativ Ungheni

**МИНИСТЕРСТВО
МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

 Территориальное управление
административного контроля
Унгень

Președintele
raionului Ungheni
Nr. 340-02/10 din 30 august 2004
 Iacov Ștefan
 notă și prezintă
 p.m. 31.08.04 (m)

Președintelui raionului Ungheni
Dlui Ion Harea

Urmare controlului legalității Dispoziției nr. 86-02/1-5 din 02.08.2007 „Cu privire
la desfășurarea ședințelor de lucru” s-au stabilit abateri de la prevederile art. 7 alin. 3)
din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006,
Ministerul Administrației Publice Locale, prin intermediul structurilor sale teritoriale, va
asigura coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice
desconcentrate.

În conformitate cu alin. (1) art. 68 a Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind
administrația publică locală, solicit reexaminarea și modificarea Dispoziției nr.
86-02/1-5 din 02.08.2007 și soluționarea chestiunii respective conform prevederilor
legislației în vigoare.

Despre rezultatele examinării informați Direcția teritorială control administrativ
Ungheni în termen de 30 zile.

Șef Direcție,
Gheorghe Rață

PROCURATURA
REPUBLICII MOLDOVA

PROCURATURA RAIONULUI
NISPORENI

6401, or.Nisporeni
str.Alexandru cel Bun, 5
tel.22990 ; 22740
e-mail: proc-ns@gov.md



ПРОКУРАТУРА
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПРОКУРАТУРА РАЙОНА
НИСПОРЕНЫ

6401, г.Ниспорены
ул.Александру чел Бун, 5
тел.22990 ; 22740
e-mail: proc-ns@gov.md

07.04.2008 nr. 528

Dlul Ion Munteanu
Președinte al raionului Nisporeni

Stimate domnule președinte

În conformitate cu art. 64 și art.65 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Direcția teritorială control administrativ Ungheni a solicitat în repetate rânduri autorităților administrației publice locale de nivelul I și II să prezinte actele adoptate pentru efectuarea controlului legalității lor.

Direcția teritorială control administrativ Ungheni a sesizat procuratura raionului Nisporeni, că nu se respectă Legea privind administrația publică locală de către mai multe primării. De exemplu primăria Ciorești n-a prezentat nici o decizie, dispoziție, hotărâre și proces-verbal pe anul 2007, aceeași situație este în primăria Călimănești și altele.

Reieșind din cele menționate, conducându-mă de art. 124 alin.(1) din Constituția R. Moldova, art.5 din Legea cu privire la Procuratură nr.118-XV din 14.03.2003, solicit în termen de până la 09.04.2008, de a prezenta în adresă procuraturii raionului Nisporeni toate dispozițiile, deciziile consiliului raional, procesele-verbale al ședințelor consiliului, avizele comisiilor de specialitate, cu procesele verbale.

Cu respect

Procurorul raionului Nisporeni

Leonid Mura

