

IGOR MUNTEANU, născut la 10 august 1965, în Costuleni, județul Ungheni. Licențiat al Facultății de Jurnalistică, Universitatea de Stat din Chișinău (1989). Studii la Facultatea de Limbi, Universitatea de Stat din Estonia, Tartu (1989-1990); ȘNȘPA, București, România (1991-1993).

Actualmente este Președinte al **Fundației Viitorul**, Secretar General al Agenției pentru Dezvoltare Regională prin Autonomie Locală.

Studii și articole publicate în **Transition Journal**, Praga, **Arena Politicii**, Chișinău, **Quartely Newspaper**, Budapesta, **Foreign Policy Journal**, București, **South-East Europe Review**, Duesseldorf.

Coeditor și coordonator al cărților apărute în "Biblioteca Fundației Viitorul".

CARTIER

Editura Cartier, SRL, str. București, nr. 68, Chișinău, MD2012.

Tel./fax: 022/24 82 81. E-mail: cartier@mdl.net; cartier@mail.md.

Editura Codex 2000, SRL, str. Paul Ionescu, nr. 6, sectorul 1, București.

Tel./fax: 01/223 44 88. GSM: 094 30 49 15.

Difuzare:

București: str. Paul Ionescu, nr. 6, sectorul 1.

Tel./fax: 01/223 44 88. GSM: 094 30 49 15.

Chișinău: bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, sectorul Ciocana. Tel.: 022/34 64 61.

DEZVOLTĂRI REGIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Autor: Igor Munteanu

Coperta seriei: Vitalie Coroban

Coperta: Vitalie Coroban

Lector: Galina Budeanu

Design: Victoria Dumitrașcu

Procesare de text: Victoria Dumitrașcu

Tehnoredactare computerizată: Victoria Dumitrașcu

Prepres: Editura Cartier

© Fundația "Viitorul", 2000, pentru prezenta ediție.

Ediția întâi a apărut în 2000 la Editura Cartier.

Toate drepturile rezervate.

Lucrare apărută cu sprijinul financiar integral al LGI/OSI în cadrul programului "Consolidarea inițiativei pentru democrația locală în Moldova".

Recomandată pentru publicare de către catedra "Discipline statale", Departamentul Drept al Universității Libere Internaționale din Republica Moldova (proces verbal nr. 10 din 14.03.2000).

Cărțile CARTIER pot fi procurate în toate librăriile bune din România și Republica Moldova.

LIBRĂRIILE CARTIER

Casa Cărții, bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, sectorul Ciocana, Chișinău. Tel. 34 64 61.

Librăria din Hol, str. București, nr. 68, Chișinău. Tel. 24 10 00

Tipărit în Republica Moldova de FEP "Tipografia Centrală".

ISBN-9975-79-063-1

FUNDAMENTAREA JURIDICĂ A REGIONALISMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Cuvînt înainte

Pînă în decembrie 1998, în Republica Moldova, nu se putea vorbi serios despre o dezvoltare regională *stricto sensu*, deoarece fostele entități teritoriale – raioanele sovietice, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, erau mult prea mici pentru a fi considerate drept regiuni adevărate și, nici chiar în plan funcțional acestea nu aspirau la funcțiile proprii pentru regiuni, îndeplinind niște sarcini utilitare, încredințate lor ca centre decizionale concentrate din partea diverselor ramificații ale sistemului de partid unic. Lipsa oricăror discuții serioase asupra regiunilor în Republica Moldova a durat pînă în 1998, adică pînă la adoptarea unui nou pachet de legi asupra organizării teritoriale și administrative a țării. Pînă atunci însă, Parlamentul ales în 1994, în care majoritatea covârșitoare era deținută de agrosocialiști a insistat să legifereze cu tot dinadinsul vechea organizare administrativ-teritorială, neținînd cont de obiecțiile științei administrației publice, de necesitatea dezvoltării unor centre regionale industrializate cu prestări de servicii publice dotate și chiar de opinia populației. A fost nevoie 8 ani ca acest lucru să fie înțeles de o parte din guvernanții Republicii Moldova, cei mai mulți străduindu-se, sub diferite pretexte, să păstreze cu orice preț vechiul sistem administrativ-teritorial.

Este evident că, actualele județe sînt mult mai bine dotate din punct de vedere economic și social decît fostele raioane, avînd o infrastructură cu mult mai puternică și un potențial de dezvoltare considerabil. Abia de acum înainte se poate vorbi despre șansele unor dezvoltări regionale semnificative, prin intermediul unor centre ori nuclee regionale, sarcina principală a cărora este realizarea necesităților economice, sociale și culturale ale populației. Astăzi, Republica Moldova se confruntă cu multe probleme, generate atît de condițiile perioadei de tranziție, cît și de proasta pregătire a elitelor administrative și politice față de sfidările structurale care le revin. În special acest lucru se observă la evaluarea gradului de pregătire profesională al funcționarilor publici, majoritatea cărora au fost formați profesional și mental în condițiile și „albia” fostului regim sovietic și care nici nu au dorit să se schimbe pentru a înțelege natura sarcinilor de transformare a sistemului politic și economic din această perioadă de tranziție. Rezistența la schimbare și-a pus amprenta asupra calității serviciului public, în ansamblul său, înregistrîndu-se o evoluție clară și o tendință nedisimulată spre tolerarea abuzului de putere, protejarea intereselor personale, intereselor de grup, divizîndu-se în diverse și pestrîte grupări politice. În consecință, publicul larg observă, an de an, cum înflorește corupția în tot sistemul de guvernare, de jos pînă sus, cum se extinde crima organizată, cum fenomenul de

“cumătrism”, “nepotism” și alte “isme” devine o tradiție de funcționare a sistemului.

Una din problemele esențiale ale reformei politice și administrative, în Republica Moldova, ține de acceptarea și încurajarea descentralizării puterii de decizie, însemnând că statul trebuie să accepte și să încurajeze dezvoltarea liberă și nestingherită a unor regiuni puternice, dotate cu un înalt grad de autonomie administrativă ca elemente inerente ale progresului economic și social, de natură să ajute racordarea legislației și practicilor interne la standardele Comunității Europene. Noțiunile de autonomie locală și regională, regionalism, globalism și regionalizare au intrat în ultimii ani în prim planul proiectelor de dezvoltare instituțională și politica ale unor imense spații geografice, orientate spre prosperitate socială și confinități culturale. Acești termeni au devenit atât de familiari încât, adeseori nici nu se mai încearcă a stabili adevăratele lor sensuri, fiind luați axiomatic drept mobiluri de acțiune politică, uitându-se cu nonșalanță că precizia și finețea terminologică sînt garanții sigure pentru reușita oricăror activități politice propuse.

Problematika regiunilor este pe cît de atrăgătoare pe atît de riscantă. Recunoașterea regionalismului în calitatea sa obiectivă de factor esențial pentru progresul social, integrarea economică și politică a Europei reunificate nu înseamnă, după cum ar opina unii, declanșarea unui război împotriva statelor naționale! Unul dintre aceste riscuri este ca regionalismul să fie monopolizat de către mișcărilor extremiste și secesioniste, care nu sînt înclinate (în ciuda retoricii internaționaliste ori etnoculturale) să accepte supremația drepturilor omului și a principiului de autonomie locală și democrație în cadrul societății, fiind înclinate să-și întemeieze propriile “ordini interne” pe imaginea dușmanului și pe diverse mitologii ale conspirației externe și a mentalităților de “cetate asediată”. Un alt risc derivă tocmai din fluiditatea terminologiei utilizate în cadrul discuțiilor asupra “regionalizării”, din momentul în care multe din vechile teorii cu privire la natura statului recunosc o anumită oboseală. “Statul” și “națiunea” sînt, în general, concepte care nu se conformează perfect antropologiei culturilor, fiind utilizate în special pentru exprimarea ideilor politice de integritate, unitate, linearitate a timpului și spațiului politic. Cu atît mai importante sînt, din această perspectivă, studiile asupra impactului pe care evoluțiile locale și regiunile le pot avea asupra centrelor naționale (centrale) de putere, fără a acorda o importanță hegemonică analizelor istorice a localităților și construcției identităților politice.

În acest sens, vom sublinia importanța prezentei lucrări, constituind una din primele lucrări care abordează, în Republica Moldova, regionalismul ca argument în favoarea dezvoltării principiilor de autonomie locală, consolidării democrației la nivel teritorial și angajării practicilor administrative în serviciul “interesului național” al tuturor cetățenilor săi. O abordare

comparativă a regionalismului și regionalizării, consacrate de apelul lor la entitatea “regiunii” – ca element indispensabil progresului economic și național – pare să fie din această perspectivă un efort binevenit, capabil să elucideze arealul și natura juridică a regiunilor, calitatea lor morală și politică, rolul lor structural de entități interdependente și autonome în cadrul statului modern. Aceste noțiuni pot fi adeseori regăsite și printre recomandările care se văd, în prezent, atât de necesare pentru depășirea crizei de autoritate și declinului pe care le-au suferit țările din arealul post-sovietic sub impactul nereușitelor economice și al conflictelor lor intestinale. Autoritatea acestor concepte este atât de mare încât au produs principii și reguli normative peste care s-au construit o serie de Convenții europene și internaționale care argumentează acceptarea unui rol tot mai semnificativ pentru dinamica colectivităților teritoriale și a regiunilor limitrofe. Un exemplu concludent în acest sens poate servi Carta Europeană, numită și “Exercițiul autonom al puterii locale”, dar și Carta Europeană a regiunilor. În Republica Moldova, instrumentarul necesar pentru înțelegerea și consacrarea regiunilor este abia la primii săi pași.

Autorul, precizează cu bună dreptate, că astăzi, regiunile reprezintă elementele formative ale unei noi înțelegeri asupra felului în care va arăta continentul european în următoarele decenii și, respectiv, asupra felului în care statele naționale se vor schimba. Este foarte important și demersul unor studii comparative asupra mecanismelor de reprezentare internă și la nivel național al entităților regionale, care să exploreze permeabilitatea culturală și instituțională a zonelor de frontieră, a colectivităților teritoriale și a adaptabilității unităților subnaționale în efortul lor de a-și păstra controlul asupra dominantelor culturale care transcend frontierele externe în care se manifestă.

Fără îndoială, că regionalizarea nu poate evita și analiza minuțioasă a unor dimensiuni contextuale limitelor fizice ale statelor moderne, asociate diverselor forme de economie politică, naționalismul entităților regionale, fluxul și influxul migrației, efectele desintegraționiste ale unor vechi regimuri politice, pentru ca, prin comparație și reflecție, să se aleagă formele cele mai adecvate pentru integrarea colectivităților regionale în albia statului. Trebuie să recunoaștem, totuși, că relațiile dintre comunitățile teritoriale, întemeiate pe o structură etnică internă, sînt, adeseori destul de problematice în raport cu statele lor de referință, ori – problematice în mod obiectiv, deoarece statul nu poate controla structurile politice de la periferiile sale decît prin socializarea lor continuă prin instituții congruente, păstrînd definiția Weberiană cu privire la stat ca o instituție “care deține dreptul legitim de a recurge la forță pe un anumit teritoriu”¹.

¹The Changing Preconditions of Law and Politics, Multilevel Governance and Mutually Interdependent, Reflexive and Cs in the EU and the EEA, Inger Johane Sand.

Importante sînt aprecierile autorului ce țin de confinitatea abordării juridice și politice pe care le-a înregistrat noul val de democratizare al Europei Centrale și de Est, după destrămarea URSS. Relația dintre sistemul politic și cel al dreptului a înregistrat o dinamică vie între structurile și procesele democrației, evoluînd destul de mult în ultimele secole. În mod tradițional, această relație s-a utilizat preponderent în raport cu frontierele naționale și definițiile statelor-naționale și ale suveranității. Se recunoaște tot mai frecvent faptul că, mai ales în ultimele decenii, acțiunea de comunicare între procesul legislativ și cel politic a suferit importante schimbări, în special prin dublarea autorităților de referință care au urmat tendinței de constituire a unor organisme supranaționale și creșterii competiției și reflexivității între instituții, după cum și datorită accelerării procesului de globalizare, care creează noi forme de guvernare pluridimensională, caracterizată prin existența unor instituții dotate cu aceleași funcții comunicaționale, dar care concurează și se interpretează în același timp.

Considerăm că această lucrare reprezintă un aport benefic la înțelegerea fenomenului de regionalism și regiune în Republica Moldova, urmînd să servească ca ghid de acțiune și imbold științific pentru alți specialiști ai dreptului administrativ la dezvoltarea acestei teme, contribuind la sporirea responsabilității funcționarilor din administrația publică, elitelor politice și mediatică, dar și a tuturor celor interesați de viața publică a societății moldovenești. Felicităm autorul pentru importanta investigație pe care a efectuat-o, urîndu-i succese și noi realizări pe viitor în acest subiect complex și foarte important pentru dezvoltarea sistemelor de administrare publică în cadrul statelor moderne și a democrațiilor tinere.

*Victor Popa,
Doctor în drept, conferențiar universitar*

Capitolul I

Regimul juridic al regiunilor în practicile internaționale

Secțiunea I. Abordări comparative asupra regionalismului

- 1.1. Conceptul juridic de regionalism
- 1.2. Clarificări terminologice: regiuni, regionalisme, integrare europeană
- 1.3. Componentele autonomiei organizatorice a regiunilor
- 1.4. Regimul juridic al raporturilor administrative dintre autoritățile centrale și teritoriale
- 1.5. Practici internaționale în formularea conceptului juridic de regionalism

Secțiunea II. Fenomenul regionalismului în Europa

- 2.1. Regionalismul în Europa de Est: cazul României, Bulgariei
- 2.2. Regionalismul în Europa Occidentală: cazul Spaniei, cazul Italiei, cazul Franței
- 2.3. Regionalismul în Europa Centrală: cazul Ungariei
- 2.4. Regionalismul în fosta URSS: Rusia, Ucraina

Secțiunea III. Organizarea sistemului de administrare publică locală

- 3.1. Principiile funcționării administrației publice locale
- 3.2. Reorganizarea administrativ-teritorială
- 3.3. Caracteristicile autorităților publice locale
- 3.4. Caracteristicile autorităților publice regionale

Capitolul II

Dezvoltarea regională în contextul dezvoltării naționale

Secțiunea I. Statul și elementele sale constitutive

- 1.1. Suveranitatea de stat
- 1.2. Regimul constituțional și elementele statului
- 1.3. Statul și mecanismele sale de reprezentare
- 1.4. Abordarea tradițională a suveranității statului și a autonomiei locale/regionale

Secțiunea II. Continuitate și inovație în structurile administrative autohtone

- 2.5. Racurs istoric și tradiții administrative autohtone
- 2.6. Sistemul administrării publice în perioada regimului sovietic

Capitolul III

Autoritățile publice în sistemul juridico-administrativ din Republica Moldova

Secțiunea I. Administrația centrală

- 1.1. Regimul juridic al autorităților publice în Republica Moldova
- 1.2. Puterile statului
- 1.3. Controlul jurisdicțional în administrația publică
- 1.4. Sistemul administrării publice în perioada regimului sovietic

Secțiunea I. Administrația publică centrală

- 1.1. Regimul juridic al autorităților publice în Republica Moldova
- 1.2. Organizarea sistemului de administrare publică
- 1.3. Principiile funcționării administrației publice locale
- 1.4. Carta Europeană a Autonomiei locale și corespondența ei în cadrul legislației din Republica Moldova

Secțiunea II. Reorganizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova

- 2.1. Pluralismul administrativ și unitatea teritorială a statului

Secțiunea III. Organizarea colectivităților teritoriale

- 3.1. Caracteristicile autorităților publice locale
- 3.2. Caracteristicile autorităților publice regionale
- 3.3. Colectivitățile teritoriale de nivelul II

Secțiunea IV. Județele Republicii Moldova: profil teritorial și geografie politică

- 4.1. Profilul general al județelor din Republica Moldova
- 4.2. Proprietatea publică a colectivităților teritoriale
- 4.3. Alegerile locale și geografia lor regională
- 4.4. Conflictul de autoritate la nivel teritorial în Moldova
- 4.5. Apariția județului Taraclia

Secțiunea V. Unitățile teritorial-administrative cu statut special

- 5.1. Statutul special al municipiului Chișinău
- 5.2. Autonomia găgăuză – UTAG
 - 5.2.2. Geneza statutului special al UTAG
 - 5.2.3. Regimul juridic al UTAG în sistemul administrativ-teritorial al Republicii Moldova
- 5.3. Autonomia transnistreană: autonomie, subiect federativ ori enclavă nerecunoscută?
- 5.4. Regionalism sau/și descentralizare

Capitolul IV

Dezvoltarea centrelor decizionale regionale și funcția mecanismelor de reprezentare

Secțiunea I. Influența standardelor europene în materie de consolidare a identităților regionale

- 1.1. Formarea sistemului regional în cadrul reformei administrației publice în Moldova
- 1.2. Regimul juridic al Euroregiunilor: modele internaționale și practici în Moldova

Secțiunea II. Integrare și cooperare regională în Europa

- 2.1. Etnonaționalism, regionalism, consocionalism?

Capitolul I

REGIMUL JURIDIC AL REGIONALISMULUI ÎN PRACTICILE INTERNAȚIONALE

Secțiunea I

Abordări comparative ale regionalismului

1.1. Conceptul juridic de regionalism

Cuvîntul *regiune* derivă de la cuvîntul latin “*regere*”, care înseamnă „a conduce”. Înțelesul occidental al conceptului de „regiune” sugerează existența unei entități funcționale și/ori relaționale legate de eforturile guvernamentale și neguvernamentale de a vedea dezvoltarea colectivităților naționale prin intermediul unor politici sociale cît mai eficiente. Puterea pe care statele moderne au exercitat-o pentru a reglementa relațiile sociale naționale și sub-naționale a influențat apariția unor noi tipuri de politici publice care atribuie regiunilor și colectivităților teritoriale un rol mult mai important în contextul evoluțiilor europene și internaționale, ceea ce justifică pe deplin o definiție mai veche a economistului Wallerstein, care afirma că “*regiunea reprezintă un element constitutiv al progresului social, reprezentînd... o congruență fundamentală de tip spațial dintre procese politice, sociale și economice*” (Wallerstein 1984, cf. Taylor 1996: 1919). Politicile de cooperare transfrontalieră și interregională au devenit, în ultimul timp, o temă dintre cele mai populare în contextul remodelării politice a continentului european. Gîndite în termenii consolidării identităților teritoriale ale unor regiuni dotate cu largi competențe și autorități specifice de autoadministrare și “guvernare locală”, regionalismul modern s-a făcut cunoscut, mai ales, prin efectele pe care liberalizarea piețelor interne europene și diminuarea importanței frontierelor naționale (în sensul propriu și simbolic al cuvîntului) le-au avut asupra conceptului european de “unificare a continentului”, ceea ce a imprimat evoluțiilor în plan regional o semnificație cu totul specifică.

Vizibil marginalizate în perioada războiului rece, alături de geografie și genetică, teoriile legate de “regiuni” și “regionalisme” au devenit abia de curînd o preocupare constantă a guvernelor europene. Regiunile nu sînt, însă, doar niște blocuri inerte, privityte utilitarist că fiind în serviciul unei ordini ierarhice supranaționale, ci – înainte de toate – constituind niște construcții culturale, economice și politice, a căror natură și funcționare este în continuă mișcare într-un timp și spațiu dinamic¹. Reprezentînd un concept spațial, definit printr-o combinație de proximitate geografică, densitate a interacțiunilor, rețele instituționale utilizate și identități culturale comune, regiunile pot fi identificate în mod empiric pe baza informației privitor la interacțiunile mutuale, ale similarităților, valorilor și experiențelor pe care

acestea le-au înglobat sau la care sînt expuse în prezent.

Regiunile pot fi diferite după mărime și funcție, după scopuri alocate și densitate a interacțiunilor. Pentru a putea analiza influența lor asupra statelor naționale și/sau asupra unor areale mai largi, limitrofe frontierelor “reale” (consacrate prin convenții bilaterale și protecția dreptului internațional), ar trebui, poate, ca înainte de toate să acceptăm o grilă de analiză care le separă între: (1) macroregiuni, care sînt regiunile supranaționale, angrenînd continente și spații întinse, cum ar fi America Latină sau Europa Centrală, și (2) micro-regiunile, aflate sub nivelul statelor și care se identifică în calitatea lor de subiecți sub-naționali. Evident că această primă clarificare metodologică nu poate decît să inspire la noi incitante discuții. Este o regiune suficient de puternică pentru a fi transferată dintr-o categorie internă într-o categorie a entităților cu impact internațional? Sau, care ar trebui să fie potențialul economic, demografic și social care să facă posibilă apariția unor noi regiuni dinamice? Este limpede că nu putem clarifica altfel aceste chestiuni decît prin recursul la o serie de concepte tradiționale și întemeietoare ale dreptului internațional și ale economiei, cum ar fi: statul, frontiera, suveranitatea națională, populația.

În mod tradițional, Statul este definit printr-o ecuație de elemente convergente: teritoriu, populație și instituții de organizare socială, recunoscute pe plan internațional. În cadrul statelor, microregiunile sînt, de cele mai multe ori, organizate sub forma unor unități administrative ori economice distincte, entități etnoculturale sau sociale, landuri, comunități autonome, etc. care întrețin un anumit fel de relație retroactivă cu autoritățile centrale (ale statului) și prin care își afirmă identitatea specifică față de alte componente, similare sau nu, ale aceluiași stat. Microregiunile pot fi chemate să exercite simple servicii administrative (cum este cazul departamentelor franceze), dar pot conține și straturi cultural-simbiotice mult mai profunde, cum este cazul colectivităților teritoriale, cunoscute prin existența unor semnificative diferențe social-mentale, după cum este cazul Scoției și a Cataloniei, ca să ne referim doar la cazurile europene. Microregiunile pot reprezenta curente concurente cu puterile învecinate, cum este cazul Hong Kong-ului, un adevărat “miracol economic”, chiar și după retrocedarea sa în beneficiul Chinei, sau al unor landuri germane extrem de influente asupra mecanismelor de luare a deciziilor la nivel federal, cum este cazul landului Hanover ori Baden-Württemberg în Germania. Prin urmare, regiunile sînt “entități create prin forța relației: economice, administrative ori simbolice/culturale întreținute în raport cu autoritățile centrale ale statului” și, în acest context, gradul regionalizării va depinde întotdeauna de modul în care puterea centrală va înțelege sau va accepta să delege o parte din autoritatea sa nivelului sub-național.

Fără îndoială, ambele forme de regionalizare (macroregini – micro-regiuni) nu pot să nu se influențeze reciproc, după cum se întîmplă și în

cazul concret al procesului de extindere a Uniunii Europene. În acest caz, competitivitatea economică globală a Uniunii Europene întregite nu poate decât spori diversitatea regiunilor și chiar să influențeze o anumită propensiune spre microregionalizarea în cadrul unor macroregiuni, mai vaste, pe linia unei relații triunghiulare între principalii actori instituționali subnaționali, naționali și transnaționali². Sub presiunea mondializării economiilor și a globalizării problemelor comune, statele naționale acceptă diverse forme de accesare spre cele mai apropiate entități macroeconomice, această apropiere soldându-se prin delegări de competențe și/sau internaționalizări ale procesului decizional în cadrul unor politici de impact major pentru aceste țări. Chiar dacă nu anulează fundamentele statelor moderne (care ar produce o reacție necontrolată de dezagregare la nivelul întregului sistem internațional al statelor suverane), aceste delegări de competențe imprimă schimbări semnificative și la nivelul statelor. Acest tip de influență instituțională internă a primit în literatura de specialitate numele de *co-suveranitate*, legată fiind inclusiv de modelul de funcționare a Uniunii Europene. La rândul său, ideea de funcționare a unor partajări decizionale a progresat spre noi forme de comunicare între autoritățile centrale ale statelor și diverse microregiuni substatale ori subnaționale, drept care s-a încurajat ideea unei "Europe a regiunilor" și a unei "unități prin diversitate".

Interesul în creștere pentru "regiuni puternice" și "regionalizare à la Europe" pare să reprezinte o reacție provocată de tendința legată de transnaționalizare a economiei și declinul vechilor tipuri de economie industrială, orientându-se spre fluxuri de capital și servicii financiare. Susținătorii fervenți ai regionalismului considera drept un fapt evident că fenomenul cooperării transfrontaliere este necesar și trebuie încurajat la toate nivelele de autoritate; nefiind limitat (ori plafonat) de autoritatea guvernului central ori de forma regimului politic: federație, stat unitar, monarhie constituțională ori uniune de state independente. Fără îndoială, regiunile nu poartă doar un substrat economic, fiind definite și în termeni ideologici în ceea ce privește exprimarea antagonismului liberal și socialist față de provincialismul local ori față de efortul federal de a rescrie logica statului-națiune³.

Unele regiuni sînt atît de adînc marcate de istoria lor, încît relațiile și atașamentele care le caracterizează sînt mult mai puternice decît puterea construcțiilor de stat în care astăzi se găsesc. Potrivit unui înalt demnitar al Comunității Autonome Aragon, "nu ar trebui să mire pe nimeni faptul și nici să fie privită drept o erezie că Aragonul înclină să mențină contacte mult mai strînse cu regiunile contingente din sudul Franței decît cu alte comunități autonome (autoadministrate) din Spania, aceasta fiind o consecință naturală a sentimentului de identitate comunitară care astăzi începe să substituie conceptul intrat în desuetudine al frontierelor rigide de stat"⁴. Asemănător este și cazul particular al altor regiuni din cele mai îndepărtate

colțuri ale continentului european. Un exemplu concludent este servit și de exemplul Țărilor Baltice, experiența cărora este direct legată de arhetipul cultural a unei Ligi Hanseatice medievale, datînd cu perioada expansiunii economice a statelor germane din secolele 13-15. Totastfel, *Mittleuropa* — este un termen foarte popular printre națiunile central-europene, asociindu-se unei perioade de efervescente economice, militare și culturale ale Imperiului Habsburgic. Cultura și identitatea sînt considerate, pe drept cuvînt, elementele care cimentează existența unei regiuni. Tocmai de aceea, s-a spus, adeseori, că procesul regionalizării urmează 4 faze succesive și complementare: (1) constitutirea formei teritoriale și simbolice, (2) crearea instituțiilor purtătoare ale identității, (3) stabilirea regiunii și (4) consolidarea sentimentului unificator.

Unii dintre autori au înțeles regiunile, înainte de toate, sub forma unor construcții sociale de proporții subnaționale, “în care spațialitatea se rescrie în mințile oamenilor, interacțiunile umane fiind elementele care conduc la o viziune/înțelegere profund regională⁵. Sfîrșitul războiului rece și noile dimensiuni politice ale extinderii Uniunii Europene, în condițiile competiției economice dintre diferite nuclee ale economiei mondiale, au dat naștere mai multor concepții asupra semnificației noului regionalism în Europa.

Unii autori merg pînă la organizarea continentului european în 10 superregiuni, care ar cuprinde, într-o formă mai mult sau mai puțin exactă: (a) Conglomeratul de State Latine (Latin Crescent), (b) Liga Țărilor Baltice, (c) Coasta Atlanticului, (d) Europa Centrală (*Mittleuropa*), (e) Bazinul Dunărean, (g) Peninsula Balcanică și (h) Eurasia. De regulă, frontierele acestor regiuni urmează conturul granițelor naționale, însă, de cele mai multe ori, limitele regiunilor sînt definite chiar în interiorul acestor state pe baze lingvistice, confesionale, economice, inclusiv urmînd exemplul viu al unor importante state occidentale, cum este Franța și Germania⁶. Regiunile înzestrate cu un potențial demografic suficient de mare pentru a-și impune prezența sa la nivelul economiei statului, regiunile caracterizate prin concentrări de forțe de producție și rețele de infrastructură dense de comunicații și linii de transport pot constitui centre de urgență economică și chiar adevărate nuclee de producere și difuzare a inovațiilor sociale, întemeiate pe dezvoltarea tehnologiilor avansate și crearea unor condiții propice progresului social. Asemenea centre de regiuni, nuclee economice (în terminologia lui Wallerstein) reflectă, în acest fel, o distribuție regională mai adecvată a resurselor economice, care pot crește în paralel cu impactul regional al părților.

Procesul de regionalizare are 2 fațete distincte: (1) crearea unor zone subregionale de cooperare care pot include teritorii naționale ale diferitor state, precum și (2) formarea unor regiuni economice și culturale distincte de-a lungul frontierelor naționale ale acestor state. Aceste regiuni reflectă, într-un fel, procesul de regionalizare “de jos” (deși guvernele centrale pot

sprijini și încuraja aceste tendințe). Puterea intereselor economice și a identităților istorice și culturale se reflectă în creșterea regiunilor transfrontaliere care combină teritoriile a două și mai multe țări. Aceste regiuni utilizează proximitățile fizice pentru a servi nevoilor materiale și culturale specifice zonelor adiacente. Un exemplu în acest sens îl serveste regiunea arcuită transfrontalieră de pe coasta maritimă suedeză și finlandeză a golfului Bothnia⁷. Dar același principiu formativ este valabil și în cazul unor regiuni adiacente din vecinătatea Republicii Moldova, cum ar fi: Regiunea Transcarpatică, Regiunea Subcarpatică, Regiunea Tatra și Moravița. Importanța în creștere a regionalismului constituie, în mod evident, un fenomen care se bucură de un interes deosebit în lumea de astăzi. Aceasta se explică atât prin formarea unor noi organizații (sub)-regionale pentru cooperare economică, de prevenire a conflictelor, cât și de interesul tot mai pronunțat de tratare a unor probleme comune, supranaționale, cum ar fi asigurarea unui sistem continental sau chiar mondial de protecție a mediului ambiant.

Pe de altă parte, realitatea ne convinge că impactul acestor organizații asupra promovării cooperării regionale nu este întotdeauna la înălțimea așteptărilor părților participante. Există organizații regionale care nu îndreptățesc pe deplin așteptările membrilor săi și care au nevoie de eforturi conjugate pentru a-și găsi nișa potrivită pentru a exprima și a realiza obiectivele pentru care au fost create, cum este cazul Consiliului de State al Țărilor Bazinului Mării Negre (BSEC) sau al Organizației Țărilor Baltice, sau — de ce nu? — al Comunității Satelor Independente (CSI). În mod evident, procesul globalizării confruntă statele moderne cu probleme incomensurabil mai mari decât cele care existau acum câteva secole. Prin forța lucrurilor, aceste state sînt impuse de condiționări structurale să-și mobilizeze mult mai eficace resursele deficitare în scopul cooperării și competiției cu alte state, regiuni sau organizații de state, ceea ce necesită, la rîndul său, nevoia unor continuie ajustări culturale și restructurări economice. Adeseori, aceste mobilizări regionale produc efecte care rescriu, fără a elimina cu totul, structura relațiilor centru-periferie. Chiar și în Federația Rusă, acolo unde s-ar părea că subiecții federali sînt investiți, prin definiție, de structura federală a statului și chiar de istoria lor specifică, să promoveze politici regionale foarte active, se afirma, adeseori, că “nu exista o politică regională ca atare, ci doar un anumit cadru de negocieri între elita din capitala Rusiei și elitele provinciale, în temeiul unui subtext politic, adeseori limitat la regulile unor intrigi ordinare”⁸.

Pe de altă parte, cei care sînt încrezători în rolul unei politici regionale, sînt înclinați să le asocieze mai mult cu existența unor mecanisme de redistribuire a resurselor financiare, împărțirilor proprietății sau confruntărilor frecvente între interesele regionale și centrul federal. Una dintre cele mai neliniștite republici ale Federației Ruse — Tatarstanul — a fost entitatea

care a semnat printre primii un tratat "cu privire la delimitarea obiectelor de competență și a delegării reciproce a atribuțiilor între organele puterii de stat", sporind prestigiul Tatarstanului față de alte republici autonome și chiar dînd motive pentru ca liderul tătar, Shaimiev, să fie numit în public "președinte" și să fie considerat drept "cap al populației musulmane a Rusiei"⁹.

După faimosul slogan (cu tentă electorală și democratică, fără îndoială!) al Președintelui Elțin, din 1991, după care regiunile ar trebui "să ia atîta suveranitate, cît pot ele să mistuie", s-a văzut că "pofta de mîncare" a regiunilor nu este comensurabilă cu capacitatea centrului federal de a-și împărți cu cineva atribuțiile, expunîndu-și deschis temerile că niște regiuni mai putrnice, mai bogate și mai omogene politic vor spori tendințele centrifuge ale actualei Federații Ruse și ar putea însemna sfîrșitul Rusiei.

S-a menționat, adeseori, că regionalizarea nu este un joc cu suma nulă, după cum se mai afirmă uneori printre cei îngrijorați de dispariția statelor naționale și că asemenea atitudini nu fac decît să îngreuneze procesul unificării europene. Dacă efectele practice ale funcționării acestor organizații nu sînt destul de concludente prin performanțele lor, atunci argumentul care le accentuează importanța lor formativă ține de faptul că ele sînt privite și ca o sursă de formare a identităților regionale, de natură să aducă beneficii. Etel Solingen afirma că natura regionalismului depinde de politicile de coaliție în cadrul statelor participante, sugerînd că regionalismul instituționalizat va fi promovat (ori respins) de către elitele politice democratice sau de către cele autoritare în funcție de caracterul protecționist ori liberal al demersului pe care elitele de la putere îl urmăresc¹⁰. Această concluzie se opune afirmației că revigorarea instituțiilor democratice și a valorilor este o sursă de cooperare mai deschisă și mai consistentă. Elitele naționaliste și protecționiste par a fi mult mai înclinate să se angajeze în alimentarea unor conflicte reciproce, care să submineze conceptul cooperării regionale. Este tot atît de adevărat, însă, că regionalismul nu poate fi înțeles numai luînd în considerație gradul popular de aprehensiune, imaginile și miturile care sînt specifice unei anumite regiuni și care nu devine o regiune doar spunîndu-și "povestea celor din afara sa". Mulți autori care au scris la tema fenomenului regionalist în Europa au dorit să avertizeze asupra riscurilor la care se supun cercetătorii care l-au luat drept adevăr în ultimă instanță prin "specificitatea sa psihosocială", ignorînd ori umbrind importanța intereselor împărtășite între elite și spațialitatea respectivei unități teritoriale în proiecte concrete de integrare. Fără îndoială, eficiența acestor proiecte va produce formarea unor "ciorchine de interese" și o cooperare mai strînsă între elitele regionale, ceea ce se va reflecta favorabil asupra progreselor în cadrul fiecărei regiuni aparte.

Regionalizarea crește astfel de sus în jos, de la deciziile luate de importante companii de a-și investi capitalurile și decizia unor resurse sociale de

a se muta într-o anumită regiune, cât timp regionalismul se referă mai degrabă la eforturile politice ale statelor de a crea unități regionale coezive și politici comune în acest sens¹¹. Prin urmare, procesul de regionalizare este mai puternic și are efecte mai durabile în regiunile în care forțele de producție sînt mai robuste și oamenii mai educați pentru a deveni mai activi la un nivel transnațional. Actorii individuali și colectivi au capacități distincte care pot interacționa de-a lungul și peste frontierele naționale, transparente, prin consolidarea instituțiilor democratice, a valorilor capitaliste și a tehnologiilor moderne.

Aproape toți cei care au abordat subiectul regionalismului au dorit să pună în evidență faptul că acest fenomen poate fi depistat aproape pretutindeni, pe orice paralelă a globului, sub forma unor dinamici spațiale de natură economică, politică sau instituțională, prin intermediul cărora fenomenul regionalist (îmbrăcînd o vestimentație terminologică foarte pestriță: de la district la județ, de la voievodat la provincie ori comunitate a comunelor la Landkreise și Maakond) își stabilește propriile criterii normative pentru o ordine mai adecvată realităților existente. Argumentul standard care se aduce în sprijinul semnificației sporirii impactului mișcării regionaliste derivă, de regulă, de la crearea NAFTA, integrarea europeană, interdependența economică tot mai mare din Asia și este utilizat pentru a clarifica dacă această dezvoltare regionalistă conduce spre o economie mondială mai cooperativă sau mai restrictivă. Mai multe exemple ale unor mișcări regionaliste, printre care și exemplul dinamic al statelor asiatice (ASEAN), restructurarea Comunității Africane Sudice pentru Dezvoltare (SADC) ori activitățile tot mai viguroase ale Mercosurului, sînt prezentate pentru a se argumenta poziția că integrarea subregională este o reacție la globalizarea economiei sau o reacție în scopul protejării față de anumite presiuni sau de apropiere a unor beneficii identificabile în raport cu economia mondială.

Este necesar să menționăm că procesul de cooperare regională poate fi văzut și ca o contrabalantă la mișcarea de globalizare a economiei mondiale care, la rîndul său, depinde de amploarea așteptărilor regionaliste. Regionalismul poate fi o reacție împotriva puterilor dominante care încearcă să coopteze actori locali prin oferirea unor privilegii speciale și, în același timp, prin marginalizarea acestora¹². Urmărind diversele proiecte regionaliste, cercetătorii evidențiază, de regulă, două tipuri de integrare regională: *market-led* – orientată spre piață, de genul piețelor convergente din Asia de Est, sau *institutionally-driven* (cum este cea a Uniunii Europene), după cum și o mixtură din aceste două modele distincte¹³.

Dicționarul de termeni și concepte utilizate în administrația publică, politicile publice și științele politice oferă următoarea definiție compactă a termenului de regionalism: "Conceptul de regionalism afirmă că națiunile situate într-un areal geografic definit ori care împărtășesc preocupări comune

pot coopera una cu alta printr-o organizație cu un număr limitat de membri pentru a-și soluționa în acest fel problemele lor specifice, de natură militară, politică ori economică. Autorii acestei definiții, J.C.Piano și R.Olton oferă o abordare funcțională termenului de regionalism, care servește unui scop definit drept comun de către state suverane vecine¹⁴. După J.Dunner, regionalismul definește convingerea că entitățile unui sistem — fie elemente ale unei structuri federale sau ale unor state naționale — pot funcționa mai eficient în cadrul unor grupuri de entități integrate, prin legăturile lor economice, sociale sau ale caracteristicilor politice”. Regionalismul denotă atitudini politice comune și orientări care “apar din preocupările economice și culturale ale unei regiuni distincte putând fi și fiind, de regulă, asociate cu o anumită subdezvoltare economică a unor diferențe etnice și lingvistice sau chiar a unor tendințe separatiste” (R.Macridis, 1986).

Tipologia regionalismelor nu se termină cu aceste caracteristici definitorii, întrucât ele se pot clasifica și după natura scopurilor pe care și le-au propus la momentul asocierii lor sau, altfel spus, regionalismele pot fi defensive și ofensive, urmărind să sporească autonomia funcțională a unei anumite regiuni, precum și capacitatea sa de a intra în competiție cu alte regiuni de mărime comparabilă. Se estimează că modelul cel mai eficient de regionalism este caracterizat de o combinație de strategii politice de defensivă și de tactici economice expansive (după definiția dată de Raimo Väyrynen)¹⁵. Mai trebuie să adăugăm, însă, că, sub aspect epistemic, regionalismul nu poate fi tratat doar în termeni instituționali, variind de la o țară la alta ca un organism viu, supunându-se mai greu definițiilor și fiind înclinat spre o transformare continuă. Chiar dacă regiunile au început a se bucura de o atenție specială abia din anii '60-'70, urmărind politica de descentralizare și extindere a proiectului de integrare în cadrul Uniunii Europene, ele au jucat de-a lungul istoriei un rol primordial în geografia politică, economică și juridică a continentului european. Mai recent, procesul de regionalizare s-a asociat unei politici de “raționalizare a descentralizării”, prin acțiuni concrete de reorganizare administrativă și repartizare mai judicioasă a competențelor specifice¹⁶. În general, tendința de regionalizare s-a orientat spre o sporire a dimensiunilor, care urma să crească potențialul colectivităților teritoriale locale, considerându-se că “doar colectivitățile teritoriale locale suficient de mari și, prin aceasta, suficient de puternice, ar putea fi cu adevărat autonome, dispunând de forța financiară necesară unei veritabile autonomii decizionale, în condițiile amplificării ariei de competențe materiale”¹⁷.

1.2. Clarificări terminologice: regiuni, regionalisme, integrare europeană

Procesul de regionalizare s-a manifestat, în Europa, mai ales prin crearea unui eșalon sub-național de administrație, adică a unor niveluri de compe-

tență imediat inferioare statului. Aceste entități teritoriale, mai mult sau mai puțin compacte, în termeni de mărime teritorială, dar și a gradului lor de omogenitate culturală interioară, au fost chemate să-și asume sarcini deosebit de importante și să beneficieze de importante resurse: umane și materiale. Trebuie să recunoaștem că "Europa Regiunilor" pare să reprezinte o încercare de a depăși teoriile tradiționale legate de definirea spațiului politic în termenii statului național și care, pe drept cuvânt, a fost și mai este mult criticată. Aceste critici s-au întemeiat, în primul rând, pe faptul că regionalizarea este mai degrabă o realizare în practică a concepției moderne de politică și, mai puțin, o sfidare a sistemului de state suverane care au dat naștere actualei comunități internaționale. Astfel, formarea Comunității europene, dar și a "Europei regiunilor", nu vrea să însemne un punct de divergență implacabilă cu punctul de vedere dominant cu privire la spațiul politic european (format din entități naționale suverane și independente), ci, mai degrabă – însemnând efortul unei reconceptualizări a spațiului, frontierelor și intereselor unităților regionale de pe continentul european. Înainte de a aborda problema și înțelesurile moderne ale regionalismului, ar fi indicat să pornim de la o simplă clarificare a câtorva aspecte generale (dar și introductive) asupra termenilor de: spațiu, limite frontaliere, legitimitate a instituțiilor etc.

În mod tradițional, înțelegem prin cuvântul "frontieră" o demarcație, recunoscută internațional, între două sau mai multe sisteme de referință, percepute, de obicei, drept aparținând unor subiecți legitimați în mod diferit: prin limbă, cultură, statut, orientare culturală, tradiții istorice etc. În acest fel, frontiera este ceea ce desparte prin instituții juridice, trupe de pază, însemne naționale. Inversînd perspectiva, vom observa că aceeași frontieră mai reprezintă, însă, și un loc destinat pentru întâlnirea dintre culturi, comunități confesionale, tradiții populare ori societăți asemănătoare. Chiar dacă această ipostază ne este mai puțin familiară, pentru că trebuie să plătim tribut unei adevărate "culturulogii a conflictului", fără de care auto-identificarea etnică s-ar realiza mult mai greu: fiindcă sîntem, evident, "ceea ce credem că nu sîntem!", frontierele sînt, adeseori, ademenitoare și amăgitoare, în același timp. Pe de altă parte, frontiera este un factor restrictiv (chiar punitiv pentru cetățeni) între sisteme politice și instituționale diferite, scopul declarat al cărora este de a separa prin anumite funcții specifice "cetățenii mei" de "cetățenii străini", statul apărînd în această nouă ipostază în calitate de „organizator patrimonial” al populației pe care o reprezintă. Toate acțiunile îndreptate spre demarcarea teritoriului național, controlul impus asupra libertății de circulație și restricțiile impuse circulației bunurilor, nu fac decît să concretizeze acest monolog al frontierelor, exercitat "pe viu" asupra populației.

Este oare un infractor persoana care consideră inutile frontierele care-i îngădesc accesul spre alte experiențe economice, culturale, sociale? Poate

fi considerată drept o infracțiune să crezi că regimul frontierelor, cu procedurile sale istovitoare, umilitoare și pierzătoare de timp este necesar a fi abrogat? Considerăm că frontierele, dar și regimul de penalizare al populației prin sancțiunea de restricție a circulației reprezintă un element rezidual al erei războiului rece și chiar mai vechi — al erei statelor naționale, cu hipercircumspecția cu care au fost anterior tratate orice mișcări de populație, orice acțiuni care ar fi putut afecta, într-un anumit fel, inviolabilitatea frontierelor exterioare. Fără îndoială, inviolabilitatea frontierelor reprezintă un atribut al suveranității statului. Acest concept deriva, la timpul său, din aplicarea sistematică și minuțioasă a sistemului de drept internațional, în care suveranitatea statelor include și elementul teritorial ca un corolar al egalității și respectului pentru configurația statelor naționale de după cel de-al Doilea Război Mondial și prin care frontiera este privită ca un filtru prin care un sistem ori mai multe sisteme economice se dispensează de resursele de care nu are nevoie.

În sfârșit, relațiile stabilite pe deasupra frontierelor existente, dominate de interesul pentru contacte permanente și nu separate între unul sau mai multe subsisteme economice ori sociale definesc conceptul de "regionalism". Regionalismul este, astfel, privit drept o acceptare a "liberei frontiere", ceea ce reprezintă o mișcare calitativ nouă: de la economia închisă de tip frontalier la economia transfrontalieră, care nu mai este supusă diferențelor de natură politică și instituțională, ci numai de profitul negativ sau pozitiv al caracteristicilor de amplasare și a avantajelor comparative, în ansamblu și pe fiecare regiune în parte.

Trebuie să menționăm, totuși, că arhitectii formațiunilor regionaliste în Europa nu par să atragă atenția cuvenită faptului că regionalizarea este, adeseori, o competiție și chiar o dispută (adeseori: istorică — cu mijloace economice; economică — cu simboluri non-logice) între elite și, mai puțin, o chestiune de preocupări adânci pentru populație. Ceea ce reprezintă o inovație este, de această dată, că procesul de regionalizare din Europa pare să rezide mai mult în eficiența inter-operabilității dintre diverșii actori naționali, și mai puțin de implicarea unor mase importante de populație în dezvoltarea acestui proces integrator. În acest fel, regionalizarea este, în primul rând, o capacitate de îmbinare a relațiilor, o inițiativă susținută de inter-operabilitate (networking), prin care se reușește a consolida alianțe strategice și scheme transnaționale de cooperare, care permit a configura noi identități transregionale printre cei mai importanți actori implicați și, totodată, care nu reușesc să ofere resurse pentru identificarea cetățenilor simpli. Această scăpare importantă pune sub semnul întrebării întreaga construcție europeană care se dorește în acest nou mileniu, confirmând o considerabilă inerție la nivelul populației regiunilor.

Regionalismul poate fi definit în termenii factorilor socioculturali interni și ai factorilor politici externi. Ambiguitățile legate de definirea clară a acestor

termeni reprezintă o reflectare caracteristică a relațiilor internaționale în chestiunea regionalismului. O serie de autori, printre care Cantori și Spiegel, accentuează proximitatea geografică, interacțiunile internaționale, elementele comune (de natură etnică, lingvistică, culturală, socială și istorică) și un sens al identității care este accentuată de către acțiunile și atitudinile din exteriorul acestei regiuni. Alții, cum este Bruce Russett, definesc regiunile prin împletirea simultană a cel puțin 5 factori distincți: sociali, culturali, de omogenitate, factori legați de atitudinile politice și comportamentul exprimat prin specificul geografic. În sfârșit, Thompson oferă o listă definitorie, formată din 21 de atribute necesare și suficiente pentru definirea unui subsistem regional, printre care: (1) proximitatea geografică generală, (2) caracterul sistematic și intens al interacțiunilor, precum și (3) percepțiile existente asupra acestui subsistem regional ca o unitate spațială distinctă. După cum se poate observa, există similitudini vizibile între aceste definiții care, conțin totuși, și anumite ambiguități analitice, după cum este cazul utilizării termenilor de: "proximitate geografică", "grade diferite de interacționare sistematică", "afinități istorice" etc¹⁸. Analizând evoluția regiunilor în perioada războiului rece, anumiți autori observă însă similitudini surprinzătoare între dezvoltarea regionalismului în țările Europei Centrale și de Est și tendințele similare ale țărilor Asiei de Est. Trebuie să menționăm, pentru utilitatea comparației, că ambele entități macroregionale — blocul încheat al țărilor Europei Centrale și de Est și țările Asiei de sud-est — sînt, în mare, opera de dinaintea războiului (1930) a unor supraputeri regionale: Japonia și Germania.

În ce măsură acest model de integrare al "Mitteleuropei" și al "Asiei de Est japoneze" poate fi reconstituit astăzi și cît de mult poate fi raportat la o serie de practici culturale și percepții specifice perioadei interbelice?¹⁹ Ca și Europa Centrală și de Est, Asia de Est a fost divizată pe peninsula Coreeană, dar și ca regiune, antrenînd rivalități militare, fragmentări politice și o anumită izolare economică față de restul lumii în relațiile internaționale, pe fonul unei prezențe militare importante a SUA. Totuși, spre deosebire de Asia de Est, regionalismele Europei Centrale și de Est au fost angajate (după ocuparea regiunii de către URSS) în serviciul integrării și economiei socialiste, cu asentimentul Occidentului, ca urmare a posturii de învingător în cel de-al Doilea Război Mondial a Uniunii Sovietice în regiune, care a menținut sciziuni regionale considerabile: Germania și CEE. Comparînd felul în care Asia de Est și CEE s-au eliberat de chingile războiului rece, autorii străini au remarcat că reparația regionalismelor s-a întemeiat în Europa pe decizii deliberate ale marilor puteri, spre deosebire de țările Asiei de Est, care s-au eliberat aproape de sine stătător, subliniind, în acest fel, natura structurată a politicilor de inspirație europeană și caracterul informal, chiar fluid al relațiilor din sînul statelor Asiei de Est²⁰. Ca răspuns la procesul de globalizare, integrarea regiunilor pare a fi atractivă din mai

multe rațiuni economice. În primul rând, efectele vecinătății încurajează comerțul intens și relațiile investiționale sporite. În al doilea rând, procesele de regionalizare economică solicită adeseori o presiune susținută asupra principiului de reciprocitate asupra căruia insistă GATT și organizația sa succesoare — OMC (Organizația Mondială a Comerțului). Se crede, în general, că ineficiența comparativă a regimului GATT din perioada anilor 1980-1990 a acționat ca o condiție suplimentară pentru regionalizare. În al treilea rând, eficiența și competiția de nivel regional sînt intensificate prin diverse forme de dereglare. În plus, proximitatea geografică și interdependențele funcționale și externalitățile transfrontaliere pe care le creează au efecte benefice asupra creșterii economice regionale. Concentrarea geografică a producției este sporită prin creșterea complexelor tehnologice și a rețelilor de producție și inovație care oferă avantaje esențiale aglomerărilor regionale (Lorenz, 1992).

Însăși ideea că regiunile frontaliere ar putea să joace un rol special în viitoarea dezvoltare a Europei regiunilor a început să ia amploare odată cu conștientizarea tot mai avansată a provocărilor care stau în fața continentului european. De fapt, ideea unificării unui cadru politic și instituțional comun al Europei este destul de veche, provenind din tradițiile civilizatoare ale Romei antice, cu începuturile sale legitimate din Dreptul Public, cu legile și tradițiile culturale și urbane romane, întemeiate pe unitatea politică, administrativă, culturală și lingvistică a cetățenilor romani. Proiectul unificării europene a supraviețuit unor epoci zbuciumate, dominate de imperii transnaționale și state naționale pentru ca abia după sfîrșitul celui de-al Doilea Război Mondial să renască speranța unei Europe unificate, întemeiate pe ideea fraternității și solidarității între popoare²¹. Idealul federal de unitate și egalitate a statelor participante a dat ființă Comunității Europene și Consiliului Europei, ca instituții politice supranaționale, în vederea depășirii disensiunilor existente și valorizării unei identități culturale comune, a democrației, statului de drept și respectului pentru demnitatea umană. Fără îndoială, această unitate europeană poate fi posibilă numai în condițiile unei cooperări mai strînse între popoarele europene, inclusiv la nivelul unităților lor teritoriale, ceea ce implică o adevărată provocare a regionalismului ca premiză a integrării. Impactul cel mai plenar asupra dezvoltării regionalismului european și a încurajării inițiativelor de cooperare transfrontalieră, organizare și integrare europeană a avut-o Consiliul Europei, prin adoptarea, în 1980, a Convenției-Cadru asupra Cooperării Transfrontaliere între Comunitățile Teritoriale ori Autorități. Scopul declarat al acestei Convenții a fost cel de a stabili un nou orizont al cooperării lor transfrontaliere. Pentru statele semnatare, Convenția conține o singură obligație legată de prevederile articolului 1 și 2 (=1) și anume — cea de a “facilita și promova cooperarea transfrontalieră între comunitățile teritoriale și autorități” în conformitate cu natura acestor autorități și puterile pe care

acestea le dețin prin calitatea lor²². Există câteva modele recomandate pentru adoptarea unor acorduri bilaterale, care pot fi derivate din prevederile Convenției-Cadru, conținând: (1) o simplă reglementare privind obligațiile de a promova cooperarea transfrontalieră; (2) două reguli pentru consultare; (3) reglementări care permit autorităților locale să poată încheia contracte private și cu caracter public cu entități similare; și (4) reglementări mai complexe, care permit autorităților locale să participe la stabilirea unor organe publice legale care să le reprezinte în relațiile lor frontaliere.

Cele mai multe dintre statele europene au ratificat această Convenție-Cadru cu privire la Cooperarea Transfrontalieră, creînd Consiliului Europei iluzia că reglementările acestei Convenții pot fi aplicate direct regiunilor frontaliere. În realitate, această abordare a creat mai multe probleme decît au existat pînă atunci, resuscitînd sensibilitățile specific europene în ceea ce privește frontierele naționale, suveranitatea și națiunile care, DOAR ELE, pot accepta proiectul de aplicare al Convenției-Cadru, prin utilizarea unor instrumente specifice statelor europene, adică prin semnarea unor acorduri bilaterale sau multilaterale de implementare. Este evident că atributul semnării unor acorduri bilaterale aparține statelor naționale, care au avut și anterior un rol esențial în stabilirea și fortificarea Uniunii Europene. Această stare de lucruri sugerează că Europa rămîne în contextul unei Europe "a națiunilor", deși consimte și chiar se simte obligată să încurajeze dezvoltările regionale. Doar prin consolidarea unității europene se va modifica distribuția tradițională de putere între eşaloanele administrative ale statelor integrate, anticipîndu-se că puterea statelor naționale va scădea, prin adaptarea unor convenții-cadru, aplicabile tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, spațiile goale fiind acoperite prin efortul dezvoltărilor regionale.

În calitatea sa de concept și de model de acțiune, dezvoltarea va depinde tot mai mult de capacitatea regiunilor de a-și identifica "arealul său de sprijin"²³, în funcție de resursele locale (dar în mod special – nu al celor materiale), pentru sectoare economice inovatoare, care pot oferi oportunități de a exploata diferențele existente de natură culturală, instituțională, economică, moștenite din trecut și în vederea utilizării resurselor cooperative. În virtutea supra-populării spațiului european (în contrast cu imensele zone nepopulate asiatice, australiene ori canadiene), cooperarea transfrontalieră rămîne o temă foarte importantă pentru discuțiile publice și expertizele guvernamentale. În spectrul acestor discuții, regiunile cele mai dinamice ale Europei au fost, în mod explicabil, zonele de frontieră, care au suferit o adevărată explozie în ultimii 20 de ani. Printre cele mai strălucite exemple, în acest sens, am putea menționa: constituirea, în 1969, a Asociației Regiunilor de Frontieră (AEFR); adoptarea Convenției Europene asupra cooperării transfrontaliere între comunitățile teritoriale (Consiliul Europei – Madrid, 21 mai 1980); adoptarea de către AEFR a Cartei Europene a Frontierelor și

Regiunilor Transfrontaliere (1988). Este deosebit de semnificativ că una dintre cele mai importante Declarații în sprijinul cooperării transfrontaliere în Europa a fost adoptată, în 1989, în ajunul căderii zidului berlinez și a colapsului sistemului sovietic din Europa Centrală și de Est.

1.3. Componentele autonomiei locale și regionale

Constituția Republicii Moldova consacră principiul autonomiei locale ca fundament pe care se întemeiază funcționarea sistemului de administrație publică locală (art.109), alături de principiul „descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”. Privindu-le într-un ansamblu de elemente juridice inseparabile, trebuie să remarcăm totuși că aceste principii nu pot exista autonom de caracteristicile fundamentale ale statului, stipulate chiar în textul primului articol al Constituției: “Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil”, “republică”, “stat de drept, democratic”, în care, “demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valorile supreme și garantate”²⁴. Nici o autoritate publică locală nu-și poate afirma autonomia sa funcțională prin prejudicierea caracterului unitar al statului, justiția fiind chemată să supravegheze această corespondență inextricabilă dintre reglementarea legală a principiilor democratice de autonomie și descentralizare, specifică tuturor statelor membre ale Consiliului Europei și aplicabilității lor concrete în cadrul legislației interne.

De la bun început, trebuie să subliniem că autonomia administrației publice locale constă în dreptul autorităților publice locale, reprezentative, de a dispune de toate atribuțiile pentru realizarea, în plan local, a sarcinilor puterii executive – satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială, în care funcționează organul administrației publice locale. Alături de voința autorităților publice locale de a reclama o cât mai largă autonomie administrativă, se manifestă și voința organelor de specialitate ale administrației publice centrale de a păstra o influență cât mai mare asupra aplicării puterii executive la nivel teritorial. Ambele tendințe sînt utile pentru realizarea unui anumit “echilibru” de interese, care să permită populației țării de a simți beneficiile ambelor puteri executive: ale celei centrale, preocupate în special de apărarea țării, paza frontierelor, siguranța statului, politica externă și relansarea economiei naționale și ale celei locale, de exprimare a intereselor comunităților teritoriale într-o serie de domenii, considerate a fi de interes local.

Autonomia locala este direct legată de mărimea competențelor acordate, dar și de dimensiunile teritoriale ale colectivităților pe care acestea le reprezintă. În spiritul Cartei Europene a Autonomiei locale putem afirma că, „numai colectivitățile teritoriale locale, suficient de mari și, respectiv, suficient

de puternice, pot fi cu adevărat autonome, pot dispune de forța financiară necesară unei veritabile autonomii decizionale, în condițiile amplificării ariei de competențe materiale”. Experiența înregistrată în domeniul autonomiei locale și regionale indică o tendință progresivă de regrupare a colectivităților locale în Europa de astăzi în vederea sporirii potențialului lor de asociere teritorială către un nivel sau mai multe niveluri subnaționale, prin care aceste colectivități teritoriale pot obține o mai mare autonomie administrativă față de organele administrației publice centrale. O primă condiție în acest scop ține de capacitatea autorităților publice locale de a-și gestiona propriile resurse, de a dispune de venituri proprii, constituite din sursele realizate pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale referențiale. Raționalizarea descentralizării și repartizarea competențelor au reprezentat, prin urmare, cele două componente generatoare (*self-creative*) pentru fenomenul modern al regionalismului european.

Autonomia teritorială trebuie să răspundă unor necesități foarte diferite. Ea poate desemna un proces de **regionalizare politică** (cum este cazul regiunilor spaniole și italiene) sau de **regionalizare încorporată** (în urma încorporării a două sau mai multe state independente, care-și păstrează o inconfundabilă individualitate statutară, delegându-și cele mai importante funcții ale sale unei noi autorități supranaționale — acesta fiind cazul regionalismului din Marea Britanie).

Autonomia teritorială se poate realiza și sub formele unei **regionalizări diversificate**²⁵, cu formule regionale stabilite după criteriile politice, teritoriale, dar și lingvistice și culturale (Belgia), sau prin forma clasică a **regionalizării administrative**, prin descentralizare, creînd noi entități regionale în calitatea lor de colectivități teritoriale locale autonome din punct de vedere administrativ (Franța).

Autonomia teritorială poate fi întâlnită și sub forma **regionalizării funcționale**, implementată printr-o politică coerentă de desconcentrare, creînd nivelul de autoritate al regiunilor doar în scopul folosirii lor ca simple circumscripții ale administrației de stat (Grecia). În sfârșit, există și modelul **regionalizării prin cooperare**, însemnînd existența regiunilor ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale.

În general, teoriile cu privire la natura, mobilurile și amplitudinea mișcărilor regionaliste au proliferat îndeosebi după cel de-al Doilea Război Mondial²⁶. Printre tipologiile care se bucură de o mai mare popularitate în literatura de specialitate este și cea a profesorului Winfried Lang, după care există 3 tipuri generale de regionalisme:

1. Regionalismul național: (a) poate fi aplicat în cazurile în care acest regionalism pornește de la existența unor puternice centre autonome, astfel încît regionalismul va fi construit de la bază; (b) poate fi aplicat în cazurile în care regionalismul reprezintă o consecință a dislocării funcțiilor deținute anterior de guvernul central printr-o reformă cuprinzătoare de descen-

tralizare, ceea ce produce impresia construirii regionalismului de sus în jos.

2. Regionalismul transnațional: acesta fiind cazul unor zone geografice integrate cultural sau economic, iar atunci când aceste zone de confinitate socio-economico-culturală traversează frontierele (fără a le prejudicia), acest tip de regionalism se înscrie în modelul de forjare a unei "Europe a regiunilor", în contrast cu modelul "gallist" de "Europă a națiunilor". Fără îndoială, formarea regionalismului de tip transnațional nu este sinonimă cu o partitură de "solo", întrucât regiunile au tot atîta nevoie de guvernele naționale pentru a-și depăși dezavantajele structurale legate de statutul lor periferic pe cît ar dori să se emancipeze de sub tutela acestor guverne.

3. Regionalismul internațional: este o mișcare de o mai mare amploare, caracterizîndu-se printr-o acțiune de delegare a unor funcții și prerogative ale statelor naționale către entități supranaționale. Este important de menționat că acest tip de regionalism este frecvent întîlnit atît printre statele puternic industrializate și tehnologizate (Uniunea Europeană, Comunitățile Europei Occidentale), precum și printre statele în curs de dezvoltare (ASEAN, ECOWAS), mai sărace, ceea ce denotă natura obiectivă a unor asemenea transferuri de funcții în vederea sporirii eficienței economice, protejării frontierelor exterioare a unor comunități continentale, depășirii unor conflicte pustiitoare etc.

Trebuie să menționăm existența unei anumite competiții între regiunile propriu-zise și statele naționale pentru dreptul de a se număra printre autorii inițiativelor de regionalizare. În sprijinul acestui argument vom apela la exemplul inițiativei de instituționalizare a regionalizării, prin apariția unor așa-zise "comunități de lucru": Alpi-Adriatica, Jura, Țările Dunărene, Comunitatea de interese Alsacia de Mijloc — Breisgau, Consiliul Lacului Lemman, Consiliul Euroregiunilor, precum și Euroregiunea ca entitate distinctă de cooperare transfrontalieră. În cazul Comunității de lucru a Alpilor Adriatici, 1978, se constituia un model de integrare unic prin includerea, în același timp, a unor țări socialiste și capitaliste (Croatia, Slovenia — pe de o parte, și regiunea italiană Friuli-Veneția Giulia, regiunile austriece Carintia și Stiria — pe de altă parte)²⁷. Datorită acestei situații unice, cooperarea din cadrul acestei unități transfrontaliere rămînea în mod clar o prerogativă monopolizată de guverne, ceea ce a făcut ca odată cu începerea transformărilor în cadrul țărilor socialiste interesul pentru Cooperare să se piardă imediat, inițiativa fiind preluată de organizații supranaționale (Inițiativa Central Europeană, CEFTA, programele Uniunii Europene: INTERREG, PHARE etc.). Ideea de bază a acestor entități transfrontaliere nu se oprește la regruparea geometrică a unor spații geografice. Regiunile pot fi mai mici decît statele naționale (respectiv — provinciile italiene, dar și provinciile — în tradiția administrativă a Principatelor Dunărene), ori mai mari (cazul macroregiunilor), însă elementul care le unește într-o categorie aparte este ideea că ele dau naștere unei comunități spațiale mai

favorabile relațiilor sociale existente.

Autonomia locală este prin definiție purtătorul de bază al identităților culturale, comunitare, sociale și etnice a unei anumite colectivități teritoriale. Adeseori, diferențele etnice au produs dorința și resursele necesare pentru realizarea unor forme de „autonomizare culturală”, prin accentuarea diferențelor specific locale etno-culturale, legate în deosebi de credințele diferite, dialectele și limbile vorbite într-un anumit areal geografic. Dorința de a proteja comunitățile locale sau teritoriale de politicile „nivelatoare” ale statului centralizator a dat naștere unor abordări asistențiale la nivelul autorităților politice europene și chiar la formarea unor diviziuni lingvistico-politice: cazul federalizării Belgiei sau al enclavării Kwebeckului canadian.

Sentimentul de apartenență la o comunitate subnațională, distinctă de ansamblul unui stat național, generează, adeseori, dorința de autonomie în cadrul statului-națiune, reprezentând voința exprimată a unei comunități de a-și forma o părere diferită față de anumite chestiuni și chiar de a se bucura de o independență de acțiune în domenii pe care le consideră inextricabil legate de propria sa identitate. Fără a ne adânci într-o analiză minuțioasă a interacțiunilor extrem de dinamice dintre identitatea de grup și aspirațiile autonomiste, trebuie să menționăm totuși că autonomia culturală s-a legitimat, adeseori, prin aceleași apeluri la „popor”, la „dreptul națiunilor la autodeterminare” și la „autonomia națională”, care antedatează creerea, la sfârșitul sec. XIX a majorității statelor naționale. Plasarea autonomiei într-un cadru instituțional subordonat legilor naționale introduce o distincție clară între „autonomia culturală” (exprimată cel mult printr-un regim juridic de autonomie regională, fără ca aceasta să prejudicieze existența unei *jus commune* naționale în problemele care frământă comunitățile regionale și minoritățile naționale) și „autonomia politică” a unor entități subnaționale (vezi în acest sens felul în care sînt garantate drepturile grupurilor minoritare în articolul 27 al Convenției Internaționale cu privire la Drepturile Politice și Civile, care prevăd că: „În statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanelor aparținînd acestor minorități nu le va fi refuzat dreptul de a se bucura, împreună cu ceilalți membri ai grupului lor, de cultura proprie, de a-și profesa și practica propria religie și de a-și folosi propria limbă”²⁸).

Revendicarea cu privire la păstrarea unei „identități culturale distincte” este astăzi una dintre cele mai frecvente solicitări adresate guvernelor centrale, ceea ce a stimulat prezumția unei inevitabile crize a statelor naționale. Constituirea instituțiilor comunitare (transnaționale) a adăugat, la rîndul său, elemente adiționale de adîncire ale acestei crize, dînd naștere astfel unui model diferit de asumare a regionalismului și anume — formarea de instituții politice regionale. Acest model de adaptare a realităților politico-administrative la condițiile specifice ale unor entități regionale se distinge prin înființarea de noi regiuni chiar și în lipsa unor curente etnice

centrifuge, care întemeiază o autonomie funcțională de nivel regional, prin devoluțiunea atribuțiilor anterioare ale statului în folosul unor organe care se “autoadministrează” politic și administrativ, dar care rămân responsabile de implementarea legislației naționale general aplicabile. În sfârșit, modelul regionalismului economic se prezintă ca efect al consolidării bunăstării statului în Europa postbelică, fapt care a ridicat problema descentralizării administrării serviciilor publice și urmărirea eficienței economice. Una din consecințele căutării formelor optime pentru apărarea intereselor economice ale cetățenilor – ca profitori principali ai procesului de autoadministrare – se exprimă printr-un tip special de federalism fiscal, prin care autoritățile regionale și locale trebuie să dețină efectiv competența de a hotărî mărimea taxelor și cheltuielilor locale în funcție de interesele nemijlocite ale propriilor cetățeni.

Delimitarea competențelor specifice nivelului primar al administrației publice de competențele administrației centrale se produce ca urmare a aplicării principiului de descentralizare. În temeiul acestui principiu, Guvernul Republicii Moldova numește, prin hotărîrea sa, câte un prefect în fiecare județ, inclusiv în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău²⁹. Importanța acestei instituții desconcentrate a administrației centrale este cu atât mai mare, cu cât ea trebuie să suplinească ceea ce Constituția Republicii Moldova subînțelege prin acceptarea principiului de “autonomie locală”, corelat cu formula aplicării unitare a legii pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Trebuie să repetăm, însă, că legiuitorii care au adoptat, în 1994, Constituția Republicii Moldova nu au introdus și instituția controlului de legalitate asupra colectivităților teritoriale, înțelegînd, probabil, că, referindu-se exclusiv la un sistem de administrare publică prin intermediul “raioanelor, orașelor și satelor” nu ar fi necesar un control de legalitate, circumscris organelor deconcentrate, chiar dacă au admis, în același timp că funcționarea unităților administrativ-teritoriale are loc în temeiul principiilor de autonomie și descentralizare.

Prin intermediul prefecturilor, administrația generală (centrală) a statului își desemnează propriile servicii publice, conduse de prefect³⁰, la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Articolul 3 al Cartei Europene definește autonomia locală ca “un drept și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale să reglementeze și să administreze, în cadrul legii, pe propria lor răspundere și în profitul populației respective, o parte importantă a treburilor publice”. Acest drept poate fi exercitat, însă, doar în anumite condiții, precizate de asemenea în Carta Europeană: a) organele administrației publice trebuie să fie desemnate prin votul direct al cetățenilor cu drept de vot, avîndu-și domiciliul în unitatea administrativ-teritorială, în care vor funcționa aceste organe; b) autoritățile publice locale trebuie să poată lua decizii, în mod independent, asupra problemelor ce privesc realizarea intereselor generale ale locuitorilor unei colectivități teritoriale;

c) autoritățile publice locale trebuie să dispună de resursele necesare pentru realizarea atribuțiilor ce le revin, prin lege, pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor pe care-i reprezintă.

Caracterul electiv al acestor organe subliniază importanța votului cetățenesc la nivel local. Spre deosebire de alte organe care-și desfășoară activitatea la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autoritățile reprezentative sînt cele mai potrivite pentru a organiza gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care le reprezintă. Organizarea internă a administrației publice locale integrează și posibilitatea recunoscută a consiliilor locale de a adopta statutul localității, organigramele și numărul de personal, organizarea serviciilor publice locale. O lege privind statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), adoptată la 9 aprilie 1995, a devenit baza juridică cea mai potrivită pentru elaborarea statutului unităților administrativ-teritoriale, de care acestea se conduc în activitățile lor³¹. Reprezentînd un ansamblu de norme și date cu privire la unitatea administrativ-teritorială respectivă, statutul-cadru reglementează majoritatea procedurilor de organizare a consultării cetățenilor (art.8), administrarea unor regii autonome sau a unor organizații obștești ori de arendare gestionate (art. 5), modelul de asociere cu alte localități, delegare a unor împuterniciri ale consiliului către consilii de alt nivel etc. Călăuzindu-se de principiul solar al autonomiei administrative, autoritățile publice locale sînt invitate, astfel, să-și valorifice capacitatea de autoorganizare, stabilind un nou tip de relații față de administrarea centrală a puterii în stat. Putem ilustra această afirmație prin dispariția relației de subordonare dintre nivelul primar al administrației publice locale – comuna, orașul, municipiul - și nivelul II administrativ, al județelor și al UTAG. Pe de altă parte, structurile autorităților județene de nivelul II nu mai fac parte din structurile ierarhizate ale statului, păstrîndu-și doar relația de cooperare și distribuire a competențelor administrative. Ca o garanție a autonomiei administrative, prevederile articolului 117 din Legea privind administrația publică locală stipulează dreptul primarilor, consilierilor consiliilor locale, județene și ai consiliului municipal Chișinău de a se bucura de “protecția și garanțiile acordate prin legea privind statutul aleșilor locali”, precizînd că, în exercitarea mandatului lor, aceștia “se găsesc în serviciul colectivităților locale”³². Adoptarea statutului localității are rolul de a preciza identitatea colectivității locale în spațiu (dar și în comparația juridică existentă) prin delimitarea sa de ceva ce nu este. Elementele de identificare a localităților se produc prin cartografiere, descriere istorică, structură demografică, socială și etnică a populației pe care o reprezintă, amplasarea sa în spațiu și caracteristicile teritoriale ale acestei unități administrativ-teritoriale.

Autonomia locală este concepută și în sensul deplinătății atribuțiilor consacrate prin legea specifică și a prevederilor stipulate de Constituție. Acest raport de autonomie administrativă se referă și la raporturile egale

între autoritățile publice județene și cele locale (art. 8), în temeiul principiilor autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Legiuitorul moldovean a dorit să sublinieze această autonomie funcțională chiar și prin descrierea separată a atribuțiilor fiecărui nivel administrativ: atribuțiile consiliilor locale (Capitolul II, Secțiunea a 2-a) și atribuțiile consiliului județean (Capitolul VI, Secțiunea 2-a), prin care se enumeră fiecare dintre categoriile de domenii, în care colectivitățile locale și colectivitățile teritoriale își pot exercita competențele atribuite. Trebuie să remarcăm, totuși, că Legea privind administrația publică locală evită să dezvolte principiul autonomiei administrative pînă la semnificațiile atribuite principiului modern al **subsidiarității**. În legislația românească, acest principiu este formulat în felul următor: *“Autoritățile administrației publice centrale nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă decît dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de autoritățile administrației publice locale datorită dimensiunilor sau efectelor pe care ar urma să le producă”*³³.

Nu vom găsi însă în textul **Legii privind administrația publică locală din Republica Moldova** nici cea mai sumară referință la conceptul ori pîrghiile subsidiarității și nici alte prevederi care ar permite, chiar și în absența acestui concept în legislație, să păstreze integritatea competențelor decizionale la nivel local, comunal, orășenesc, municipal. Menționăm în această ordine de idei că filozofia acestui principiu vest-occidental, al subsidiarității, este întemeiată pe convingerea că puterea centrală (ori puterea politică a guvernului național) trebuie să intervină doar în limitele și numai în cazurile în care autoritățile locale nu sînt în stare să-și realizeze sarcinile și obiectivele specifice, conferindu-i prin această interpretare înțelesul unui instrument de stăvilire, de limitare a voinței puterii centrale de a substitui “puterile locale” în cuprinsul politicilor cu impact local. De cele mai multe ori, invocarea principiului subsidiarității într-un corp normativ nu stabilește reguli de acțiune, ci doar indică tendințe și recomandări pentru un comportament mai indicat, lăsînd deschisă problema utilizării efectelor acestui principiu la latitudinea beneficiarilor lui și, în dependență directă de multitudinea factorilor locali: spațiu geografic, timp istoric sau, nivel de dezvoltare, cel mai cunoscut înțeles al principiului de subsidiaritate este cel de “ajutor, oferit de puterea centrală, în vederea consolidării autonomiei locale”³⁴.

Este adevărat că acest principiu, inerent afirmării și consolidării instituțiilor specifice exercitării autonomiei locale, nu este menționat expres nici în alte documente de referință, subînțelegîndu-se însă prin efectele sale. Articolul 4 al Cartei Europene, intitulat “Raza de acțiune a autonomiei locale”, conține următoarea recomandare: *“Exercițiul responsabilităților publice trebuie să revină, de preferință, autorităților celor mai apropiate de cetățeni. Atribuirea acestor responsabilități altor autorități trebuie să țină cont de amploarea*

și natura sarcinii atribuite, după cum și de exigențele de eficacitate și economie a acțiunii". Prin urmare, aplicarea acestui argument normativ se referă, în general, doar la competența autorităților respective, dând prioritate apropierei actului de conducere al treburilor publice de comunitățile locale de bază: comunele, orașele, municipiile ori alte entități teritoriale, specifice țării respective. El este chemat să soluționeze raporturile și diferențele dintre colectivitățile locale și cele regionale: județe, regiuni (dintre acestea din urmă și structurile statului). Fără îndoială, aplicarea principiului subsidiarității poate fi și malefică, după cum sugerează și Eugen Popa, atunci când el *"deschide calea unor intervenții discreționare în ceea ce privește competența autonomiei locale, prin acte decizionale aparținând autorităților administrației publice centrale, ori de câte ori se consideră că mijloacele de care dispun primele nu sînt adecvate realizării scopului propus"*³⁵. Este necesar însă ca subsidiaritatea să fie înțeleasă tocmai prin dimensiunea sa descentralizatoare a puterii publice pe care o afirmă, prin apropierea actului de decizie de cetățean și prin impactul pe care trebuie să-l aibă în planul utilizării resurselor financiare la nivel local.

1.4. Regionalismul în Europa Occidentală

Cele mai importante orientări regionaliste s-au produs abia la începutul anilor '70, care au marcat o perioadă destul de agitată în domeniul reorganizărilor administrative inaugurată printr-o serie de schimbări administrativ-teritoriale în Italia, Spania și Portugalia. Dacă federalismul regionalizat al Germaniei a rămas neatins chiar dinainte de constituirea Comunității Europene, aceasta s-a datorat realităților consacrate prin Constituția din 1949 de către puterile aliate în vederea descentralizării, considerată a fi o garanție a menținerii democrației în statul german, înfrînt în cel de-al Doilea Război Mondial. Mai mult decît atît, puternica descentralizare a statului german divizat a suferit chiar o mișcare în sens invers după război, în sensul că landurile germane au consimțit să-și delegheze anumite prerogative ale lor către nivelul național (federal), inclusiv sub impactul pe care constituirea Comunității Europene l-a avut asupra statelor participante și prin solicitarea unor transferuri de atribuții și puteri acestei autorități supranaționale. Spre deosebire de Germania, care accepta modelul regionalist (specific istoriei administrative a țărilor germane), Italia s-a mișcat, la rîndul său, spre o acceptare instituțională a regionalismului. Acest lucru s-a produs prin adoptarea Constituției sale, din 1948, și prin decizia de înființare a 5 regiuni speciale, istorice, în care populația își revendica drepturi "culturale", distincte de restul Italiei. În rîndul acestor regiuni se numărau: Sicilia, Sardinia, Valle d' Aosta, Trentino-Alto-Adige și Friuli Venezia-Giulia, caracteristica lor comună fiind faptul că toate aceste regiuni încorporează zone de graniță, populate de semnificabile minorități etnice, mai mult sau

mai puțin numeroase, respectiv – vorbitori de germană, franceză și slovenă, și două dintre principalele insule italiene.

Dintr-o perspectivă istorică, în Italia, regiunile au apărut abia în ultimul secol – al XX-lea – după ce, în anul 1968, s-a adoptat legea privind alegerea consiliilor regionale, urmată de primul scrutin regional din 1970 și adoptarea unor statute regionale în 1971³⁶. Regiunile italiene reprezintă un nivel intermediar între nivelul de bază, comunele și statul național, bucurându-se de autonomie administrativă și financiară, limitele cărora sînt expres fixate în textul constituțiilor (acte fundamentale) lor. În Italia de astăzi exista circa 20 de regiuni, cu o organizare constituțională specifică, dintre care – 15 reprezintă regiuni de drept comun, iar 5 – au fost instituite în temeiul unor statute speciale. Regiunile sînt dotate cu o dublă competență, nu doar administrativă, dar și legislativă, în domeniile pe care Constituția (din 1948) le enumera printre atribuțiile lor specifice. Controlul constituționalității legilor regionale este asigurat prin intermediul Curții Constituționale.

Marea Britanie reprezintă modelul unei uniuni încorporate ori – în termeni politici – un stat unitar, format prin unirea mai multor state. Constituția Spaniei recunoștea și ea, în 1978, 17 *comunidades autonomas*, acceptîndu-le autonomia politică și puterea legislativă într-o serie de chestiuni, dar purtînd o asemănare izbitoră cu modelul “cultural” care s-a aflat și la temelia regionalismului italian.

Spre deosebire de Italia și Spania, Portugalia își definește regiunile sale în termeni administrativi, delegîndu-le mult mai puține atribuții autonome și politice în ceea ce privește “coordonarea și sprijinirea activității municipiilor” și care s-a înfăptuit numai în regiunile autonome Azore și Madeira. Dintre toate țările europene, care fac obiectul comparațiilor noastre, trebuie să subliniem că cea mai profundă transformare regionalistă a suferit-o, totuși, Belgia, în special, între 1970-1988, perioadă în care s-a putut observa procesul transformării vechiului stat puternic centralizat într-un stat federal. Astăzi, Belgia este formată din 2 tipuri principale de instituții, aparținînd: (1) comunităților franceză, flamandă și germană, și (2) regiunea bilingvă Bruxelles și regiunile valonă și flamandă, organizate după principiul clasic al teritorialității și al modelului cultural mixt.

Descentralizarea franceză a însemnat acceptarea înființării unui nivel regional de reprezentare, dar fără a le delega puteri legislative, ceea ce se explică prin puternicile tradiții centralizatoare ale Franței. Vorbind despre regionalismul Europei Occidentale, nu trebuie să ajungem obligatoriu la repunerea în discuție a naturii statului național, a formei regimului constituțional sau a raporturilor între UE și colectivitățile teritoriale deja conținute în cadrul acestui stat, ci să încercăm a furniza elemente de referință (de dorit – cît mai omogene) asupra situației colectivităților teritoriale în cele 12 țări care formau UE, la data de 31 decembrie 1994.

Pentru a răspunde noilor condiții de apariție a regionalismului, Uniunea

state unitare	nivelul I comunal	nivelul II administrativ	nivelul III administrativ
Marea Britanie	36 districte metropolitane, 296 consilii districtuale Londra conține 32 de urguri și orașul Londra, iar ca nivel inframunicipal – parohiile (10.000 din care 8000, dotate cu consilii proprii)	39 consilii districtuale	
Țara Galilor	37 consilii districtuale de nivel inframunicipal – comunitățile	8 consilii districtuale	
Scoția	53 consilii districtuale și 3 insule	9 consilii regionale	
Irlanda de Nord	26 consilii districtuale (deposedate de puterile lor în beneficiul guvernului central)		
Suedia	286 comune care coordonează acțiunile lor în sînul unor asociații fondate în cadrul unor comunități de interes	24 districte cu 23 de consilii districtuale (într-un singur district Gotland, rolul consiliului districtual îl are consiliul comunal)	
Danemarca	273 comune	14 districte, 2 orașe-district (Copenhaga și Fredenksberg)	
Finlanda	460 comune regrupate în 356 organe de cooperare și 1 comunitate urbană (Helsinki)	1 provincie autonomă (Aland)	

Franța	36627 comune regrupate în peste 15000 organe de cooperare, printre cele mai recente fiind comunitățile de comune (554) și comunitățile de orașe (4)	100 departamente metropolitane, printre care și un oraș-departament (Paris), patru departamente "de peste mări", două colectivități cu un statut particular, 54 nomos (dintre care 7 arondismente departamentale, peste care se suprapun 3 colectivități interdepartamentale. Consiliile au fost alese pentru prima dată în 1994	nu există cel de-al III nivel descentralizat, cele 13 periferii sînt circumscripțiile pentru acțiunile de importanță a statului și cu scopuri finalmente economice
Irlanda	151 consilii de district	29 consilii districtuale 5 consilii de oraș-district	8 autorități regionale
Luxemburg	118 49 sindicate intercomunale		
Țările de Jos	640 de comune regrupate în variate organe de cooperare	12 provincii	
Portugalia	305 comune regrupate în asociații și federații 2 areale metropolitane (Lisabona și Porto) nivelul inframunicipal: 4207 parohii + "organizații ale trăitorilor"	18 districte care trebuie să fie substituite prin "regiuni administrative", prevăzute de Constituție	2 regiuni autonome (Maderă și Acores), organizate respectiv în 19 și 11 municipalități și, în funcție de caz, în "conseils iliens"

Europeană a elaborat și a inițiat concepte și politici regionale de natură să încurajeze perspectiva colaborării între regiunile europene “în vederea reducerii disparităților dintre nivelele de dezvoltare ale diferitor regiuni și a înapoierii regiunilor defavorizate, inclusiv a zonelor rurale”³⁷. Unul din motivele esențiale pentru care aceste politici regionale sunt mai modeste decât așteptările regiunilor este că, deocamdată, regiunile nu sunt reprezentate direct în cadrul structurilor instituționale ale Comunității. Uniunea a dorit să întreprindă anumiți pași concreți în această direcție, înființând Comisia de Consiliere a Autorităților Regionale și Locale și a Adunării Neoficiale a Regiunilor Europene imprimând Comisiei Regiunilor calitatea unui organism consultativ la nivel comunitar. Observăm, totuși, că această reprezentare a regiunilor în structurile Uniunii Europene nu poate fi înțeleasă drept o provocare la adresa statelor naționale, întrucât pînă și UE rămîne o organizație supranațională. O primă condiție a reprezentării în organele Comunității ține de existența unor forme de autogovernare alese în mod democratic. Cooperarea transfrontalieră a servit unei participări mai active a comunităților teritoriale și regiunilor în derularea unor programe comune, însă, după cum constată și Claudio Scarpulla, “Cea mai interesantă dintre realizările sale a fost, probabil, conștientizarea acută de către autoritățile regionale a importanței urmării anumitor politici în context transnațional”³⁸. Autoritățile administrației centrale pot și ele contribui la adîncirea diverselor forme de cooperare transfrontalieră.

Deja în 1970, Conferința Europeană a Miniștrilor responsabili pentru planificarea regională recomanda guvernelor naționale ale Uniunii Europene să-și constituie propriile comisii naționale în vederea stimulării planificării regionale transfrontaliere și a politicilor regionale. Se consideră, în general, că asemenea organisme pot contribui decisiv la sporirea interacțiunilor interregionale și transfrontaliere, sugerîndu-se că este de competența autorităților regionale să sensibilizeze guvernele centrale în vederea constituirii unor organe similare în țările în care acestea încă nu există. În general, pentru ca progresele transfrontaliere să reprezinte un factor mobilizator pentru comunitățile teritoriale și regionale, este necesar ca asemenea organe specializate în promovarea cooperărilor transfrontaliere să nu se limiteze doar la constatarea dificultăților ori la trasarea anumitor planuri ingenue, ci să dorească a se implica mai activ în susținerea inițiativei de cooperare (*cross-border, trans-border*) prin planificarea regională și a politicilor regionale³⁹, în baza unor modele comune de dezvoltare și a unor strategii de transplantare a instituțiilor de convergență socială, economică sau culturală, cu impact asupra zonelor transfrontaliere. În acest scop, motorul bunăstării populațiilor reprezentate derivă din cooperarea strînsă și parteneriatele dintre autoritățile naționale, autoritățile din Brussels și autoritățile de nivel local.

state organizate pe o structură puternic regionalizată	nivelul I comunal	nivelul II administrativ	nivelul III administrativ
Italia	8074 comune	95 provincii	20 regiuni, din care 5 se bucură de un statut special
Spania (țara autonomiilor)	8082 comune, colectivități de nivel inframunicipal: 3679, există pe de altă parte și un nivel supracomunal, al unor areale metropolitane (Valencia, Barcelona) și organe de cooperare (comarcas ori sindicate) al căror număr este aproape de 700	50 provincii	17 comunități autonome
Germania	16068 comune, dintre care 7563 în cele 5 noi landuri avînd o structură numeroasă de cooperare al căror statut și număr variază în funcție de land	426 arondismente (dintre care 189 în noile landuri 87), orașecomune	18 landuri, dintre care 3 stateoraș
Austria	2301 comune stabilite, chemate să coopereze în sînul sindicatelor al căror statut este definit prin legi specifice landurilor		9 landuri ori provincii federale
Belgia	589 regrupate în circa 200 intercomunale	10 provincii (5 în Flandra și 5 în Walonia)	3 regiuni și 3 comunități

1.4.1. Cazul Spaniei:

Constituția spaniolă din 27 decembrie 1978 organiza noul stat spaniol în temeiul principiului de autonomie teritorială⁴⁰, realizat prin: (1) crearea de noi entități teritoriale - comunitățile autonome (*comunidades autónomas*) și (2) instaurarea unor garanții instituționale pentru entitățile locale (*entes locales*) care-și administrează în mod autonom interesele lor specifice de importanță locală. Cazul Spaniei este deosebit de interesant, în special datorită felului în care se repartizează puterea entităților teritoriale: diferit față de modelul ierarhiei administrative centralizatoare a statului francez, prin dispunerea puterilor decizionale pe o linie orizontală, în temeiul principiului autonomiei, stipulat în articolul 137 al Constituției spaniole⁴¹. După forma sa de guvernământ, Spania reprezintă o monarhie constituțională ereditară. Regele este capul statului, simbolul unității și permanenței statale, avînd un rol politic similar în multe privințe celui al președintelui Franței, de "arbitru național" între instituțiile statului⁴². Spre a deveni valabile, toate actele regelui, au nevoie de contrasemnătura Președintelui Consiliului sau a ministrului de resort. Chiar dacă nu este explicit formulat, principiul separației puterilor reprezintă un principiu definitoriu pentru organizarea puterilor publice inclusiv atunci cînd în loc de "autorități publice" se folosește termenul de "funcții executive și autoritatea de reglementare". În termenii organizării administrativ-teritoriale, Spania nu a instaurat un cadru restrictiv sau un număr definitiv de entități autonome și nici un partaj egalitar a competențelor lor, ci a dorit să definească procedura prin care să orienteze procesul voluntar de constituire în cadrul unor comunități autonome a provinciilor limitrofe, avînd caracteristici istorice, culturale și economice comune, a teritoriilor insulare și a provinciilor care formează entități regionale istorice (articolele 143-151 și dispozițiile tranzitorii ale Constituției Spaniei). Drept urmare, statul spaniol a recunoscut existența a 27 de comunități autonome care acoperă întregul său teritoriu și posedă competențe inegale și variabile, în care supremația constituției statului reprezintă piatra de temelie pentru repartizarea competențelor în sînul competențelor delegate de Constituțiile entităților teritoriale⁴³.

Pactul autonomiilor

Doctrina administrativă franceză a clasificat comunitățile autonome în funcție de competențele pe care acestea le exercită. Organizarea administrativ-teritorială a Spaniei în cadrul unor (1) *comunități cu autonomie plenară* și (2) *comunități cu autonomie progresivă* și-a găsit expresia sa cea mai vie în adoptarea unui **Pact al autonomiilor** (*Pacto autonómico*) semnat la 28 februarie 1992, la nivel național, de către două din cele mai importante partide politice (Partidul Socialist Muncitoresc Spaniol și Partidul Popular). Documentul a extins competențele comunităților autonome, fixate în

cadrul articolului 143 al Constituției și, regrupându-le în funcție de materiile care fac obiectul delegării lor în 3 categorii, printre acestea numărându-se: (1) competențe delegate, de natură exclusivă, și (2) competențe executorii.

Paralel cu procesul creării comunităților autonome, Constituția spaniolă a acordat un regim de autonomie funcțională entităților locale pentru autoadministrarea nemijlocită a interesele lor specifice. Articolul 140 stabilește că guvernământul și administrația autonomă a provinciilor trebuie să fie atribuită deputaților (*diputaciones*) ori altor corpuri cu caracter reprezentativ, dar nu fixează în mod explicit decât câteva trăsături esențiale pentru exercițiul autonomiei locale, la nivelul comunităților autonome, lăsând legislatorului ordinar latitudinea de a defini conținutul intereselor sale (cu condiția de a supraveghea respectarea acelui “minimum ireductibil” (principiul consacrat de – *núcleo o reducto indispensable*) ale căror contururi le poate defini doar Tribunalul suprem. Titlul VIII al Constituției spaniole sună astfel: “Despre organizarea teritorială a Spaniei”, delegând o largă autonomie administrativă comunităților autonome (Capitolul III) și entităților naționale (Catalonia, cu capitala la Barcelona, și Țara Bascilor, cu capitala la Bilbao)⁴⁴. Putem observa, totuși, că autorii Constituției spaniole înțeleg prin termenul de “comunități autonome” un “proces de autonomie, care aparține tuturor consiliilor locale interesate sau organului interinsular corespunzător și unui procent de 2/3 din populația comunelor a căror populație reprezintă majoritatea corpului electoral al fiecărei provincii sau insule”, și nu o schemă rigidă de delimitare inițială a puterilor, care s-ar asocia cu un federalism mascat al relațiilor dintre centrul național și actorii subnaționali. Printre elementele constitutive ale regimului juridic local se remarcă, în mod evident, o ierarhie a normelor jurisdicționale, departajate între: stat, comunități autonome și altele, derivând de la nivelul de competență specific colectivităților locale. Vom enumera o listă lungă a legilor și reglementărilor mai importante pentru fiecare nivel teritorial aparte pentru a compara diferențele de competențe și regim juridic între aceste autorități:

a. Norme de stat: Legea privind regimul local, finanțele publice locale, patrimoniul local, regulamentul general privind organizarea și funcționarea colectivităților locale (*entidades locales*) etc.

b. Norme înscrise de către comunitățile autonome: Legea Parlamentului basc din 25 noiembrie 1983 privind formarea instituțiilor comune ale comunității autonome și a organelor specifice (*forales*), adică a celor legate de privilegiile deținute de către teritoriile istorice; Legea Parlamentului catalon din 4 aprilie 1987 privind determinarea provizorie a competențelor consiliilor provinciale; Legea privind regimul municipalităților și a regimului local în Catalonia din 15 aprilie, 1987; legile Parlamentului Galician asupra procedurilor de recurs în materie de cooperare locală din 15 iunie 1989 și a delimitării și coordonării competențelor în adunările provinciale.

c. Norme stabilite de către colectivitățile locale: În cadrul competențelor lor, colectivitățile locale pot adopta ordonanțe și reglementări. În tradiția administrativă spaniolă, ordonanțele sînt, de obicei, acte cu caracter general, adoptate de colectivitățile locale în vederea exercitării puterilor lor specifice, incluzînd: reglementări de funcționare a unor servicii, reglementări privind regimul sesiunilor organelor locale, reglementări privind participarea întovărășirilor vecinale și a organelor deconcentrate sau dispoziții privind distincțiile și onoarea funcționarilor etc. Legea privind bazele regimului local de administrare recunoaște colecivităților locale puterea de reglementare (articolul 4.1. a), enumerînd sursele juridice diferite ale regimului local, și făcînd referință la reglementările organice locale, regimul statutar de funcționare, procedurile administrative, contractele, concesiunile și alte forme de prestare a serviciilor publice, exproprierea și obligațiile patrimoniale etc.

Comunitățile autonome

Deși Țara Bascilor, Catalonia, Galicia și Andaluzia sînt singurele 4 comunități "istorice", în termenii articolului 143 din Constituție, se anticipează că, în cele din urmă, nu va mai fi nici o diferență între aceste 4 regiuni și celelalte 13 regiuni (ordinare) alese pentru autonomie. Această abordare de integrare prin diferențiere a permis Spaniei să aplice un proiect îndrăzneț de descentralizare, formînd 17 regiuni distincte. Organizarea instituțională a comunităților autonome se întemeiază pe o Adunare legislativă, aleasă prin vot liber exprimat, direct și universal, în condițiile stipulate de un sistem electoral de reprezentare proporțională, un Consiliu de guvernare cu atribuții executive și administrative și un președinte, ales de adunare dintre membrii săi și numit de rege, care va conduce consiliul de guvernare, suprema reprezentare a respectivei comunități și reprezentarea ordinară a statului în respectiva comunitate autonomă⁴⁵. Organizarea judiciară a fiecărei comunități revine în competența unui Tribunal Superior de Justiție, fără a prejudicia, în același timp, jurisdicția ce revine autorității Tribunalului suprem al Spaniei. Parlamentul (*Cortesul*) spaniol poate, în materia competențelor de stat, să atribuie (potrivit prevederilor conținute în articolul 150 al Constituției) facultatea de a emite norme legislative comunităților autonome, în temeiul principiilor, bazelor și directivelor stabilite printr-o lege de stat, păstrîndu-și facultatea de control asupra normelor legislative ale comunităților autonome. În condițiile în care interesul general o cere, Parlamentul poate dicta legi care stabilesc principiile necesare pentru armonizarea dispozițiilor normative ale comunităților autonome. Un alt fel de control asupra activității organelor comunităților autonome este exercitat, în Spania, de către:

(a) Tribunalul Constituțional (articolul 153) în legătură cu constituționalitatea dispozițiilor lor normative ce au putere de lege;

(b) Guvern, cu avizul prealabil al Consiliului de stat; jurisdicția contencios-administrativă, cu privire la administrația autonomă și normele sale de reglementare;

(c) Curtea de Conturi, cu privire la domeniile economic și bugetar.

(d) În sfârșit, un delegat numit de Guvern va conduce (articolul 154) administrația statului în teritoriul comunității autonome și o va coordona, când e posibil, cu administrația proprie a comunității.

Neîndeplinirea obligațiilor pe care Constituția și alte legi le impun drept normă generală a statului spaniol tuturor comunităților autonome, implică aplicarea unor măsuri de constrângere din partea Guvernului (după ce acesta va fi cerut președintelui comunității autonome respective de a reveni asupra unor decizii anterioare și de a ține seama de aceste obligații) care este însărcinat să protejeze interesul general în cauză.

Constituția prevede principiul autonomiei financiare al comunităților autonome (articolul 156) și al resurselor acestora (articolul 157). Autonomia *colectivităților locale* conține un caracter mai limitat decât al *comunităților locale*, întrucât în cazul colectivităților locale lipsește caracterul politic, subliniat prin existența unei capacități legislative, ele dispunând doar de atribuții de ordin administrativ și nu de reglementare generală. Doar statul și comunitățile autonome sînt cele care determină conținutul autonomiei colectivităților locale în cadrul sferei de competențe garantate prin Constituție și supravegheate de Tribunalul Constituțional⁴⁶. Trebuie să recunoaștem că misiunea Tribunalului Constituțional este destul de grea în acest sens.

Dificultățile Tribunalului Constituțional în ceea ce privește delimitarea competențelor generale de cele particulare, aparținînd colectivităților locale, poate fi ilustrat și printr-o lege din 2 aprilie 1979 asupra regulilor pe care se întemeiază regimul local și care renunță în preambulul său de a delimita cu precizie competențele exclusive ale fiecărei entități locale, stabilind principiul participării lor la exercițiul competențelor, dar acceptînd existența unui conținut minim al acestei autonomii. "Există prea puține materii care pot fi atribuite exclusiv colectivităților locale; și prea rare cele în care nici un interes local nu este afectat — se afirmă în documentul Tribunalului Constituțional. Respectiv, delimitarea competențelor colectivităților locale trebuie să ia în considerație compoziția echilibrată a unor factori legați de existența unor garanții suficiente pentru autonomia locală"⁴⁷. Comunitățile teritoriale dispun de largi și generoase libertăți de autoadministrare, inclusiv în domeniul legislativ și executiv local (articolele 147-148), printre care vom menționa următoarele atribuții specifice:

1. Organizarea instituțiilor lor de auto-guvernare;

2. Modificarea limitelor comunelor care fac parte din teritoriul lor și, în general, a funcțiilor ce revin administrației statului cu privire la colectivitățile locale și al căror transfer este autorizat de legislația asupra colectivităților locale;

3. Amenajarea teritoriului, urbanism și locuințe;
 4. Lucrările publice de interes ale comunității autonome pe teritoriul acesteia;
 5. Căile ferate și drumurile al căror traseu se află integral pe teritoriul comunității autonome, ca și transportul dezvoltat cu aceste mijloace sau prin cablu;
 6. Porturile de refugiu, porturile și aeroporturile sportive și, în general, cele care nu au activitate comercială;
 7. Agricultură și creșterea vitelor, conform cu organizarea generală a economiei;
 8. Gestiunea în activitatea protecției mediului ambiant;
 9. Gestiunea în activitatea protecției mediului înconjurător;
 10. Proiectele, construcția și exploatarea instalațiilor hidraulice, canalelor și sistemului de irigații de interes pentru comunitățile autonome, apele minerale și termale;
 11. Pescuitul în apele interioare, exploatarea fructelor de mare și cultivarea acestora, vânătoarea și pescuitul fluvial;
 12. Tîrgurile comerciale interne;
 13. Dezvoltarea activității economice a comunităților autonome în cadrul obiectivelor politicii economice;
 14. Artizanatul;
 15. Muzeele, bibliotecile și conservatoarele de muzică care prezintă interes pentru comunitățile autonome;
 16. Patrimoniul de monumente care prezintă interes pentru comunitatea autonomă;
 17. Dezvoltarea culturii, a cercetării științifice și, dacă este cazul, a învățămîntului în limba comunităților autonome;
 18. Promovarea și organizarea turismului în teritoriul comunității autonome;
 19. Promovarea sportului și a petrecerii adecvate a timpului liber;
 20. Asistența socială;
 21. Sănătatea și igiena;
 22. Protecția clădirilor și instalațiilor, coordonarea și celelalte atribuții în legătură cu poliția locală, în condițiile prevăzute de o lege organică.
- Imediat după menționarea tuturor atribuțiilor comunităților autonome, Constituția spaniolă stipulează prin articolul 149 "exclusivitatea competențelor" statului asupra următoarelor materii:
1. Reglementarea condițiilor de bază ce garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor și îndeplinirea îndatoririlor constituționale;
 2. Naționalitatea, imigrarea, emigrarea, statutul străinilor și dreptul de azil;
 3. Relațiile internaționale;

4. Apărarea și Forțele Armate;
5. Administrarea justiției;
6. Legislația comercială, penală și penitenciară. Legislația procedurală, sub rezerva necesităților speciale ce decurg din particularitățile dreptului foral al comunităților autonome⁴⁸;
7. Legislația muncii, fără a prejudicia executarea acesteia de către comunitățile autonome;
8. Legislația civilă, fără a aduce atingere păstrării, modificării și dezvoltării drepturilor civile, forale sau speciale, acolo unde există, de către comunitățile autonome;
9. Legislația în materie de proprietăți intelectuale și industriale;
10. Regimul vamal și tarifar, comerțul exterior;
11. Sistemul monetar: devize, schimb și convertibilitate; regulile organizării creditului; bănci și asigurări;
14. Finanțele generale și datoria statului;
16. Sănătate, bazele și coordonarea generală a sănătății;
18. Bazele regimului juridic al administrațiilor publice și a regimului statutar al funcționarilor săi, care, în toate cazurile, vor asigura celor administrați un tratament comun, fără a prejudicia particularitățile ce decurg din organizarea proprie a comunităților autonome;
19. Pescuitul maritim;
21. Căile ferate și transporturile terestre care traversează teritoriul mai multor comunități autonome, regimul general al comunicațiilor, traficul și circulația vehiculelor cu motor, poșta și telecomunicațiile, cablurile aeriene, submarine și radiocomunicațiile;
22. Legislația privind protecția mediului înconjurător, fără a prejudicia atribuțiile comunităților autonome în stabilirea normelor complementare de protecție, păduri și explorările forestiere;
28. Protecția patrimoniului cultural, artistic și monumentalistic spaniol împotriva exportului și spolierii, muzeele, bibliotecile și arhivele de stat, fără a aduce atingere gestionării lor de către comunitățile autonome;
29. Securitatea publică, fără a afecta posibilitatea comunităților autonome de a crea poliții sub formă stabilită de respectivele statute, în condițiile prevăzute de legea organică.

Chiar dacă textul Constituției nu furnizează toate indicațiile necesare pentru organizarea administrativă a Comunităților Autonome, ele pot dispune de „un Consiliu de guvernare prevăzut cu funcții executive și administrative”.

Tabel: *Populația și teritoriul Comunităților Autonome*

Comunitatea	Populația	Procentajul	Suprafața	Procentajul
Andaluzia	7.019.0	17.56	87 268	17.29
Aragon	1.196.2	3.09	47.669	9.44
Asturies	1125,4	2.91	10 565	2.09
Canaries	1557 5	3,78	7273	1.44
Cantabria	531,6	1,36	5,289	1.05
Catalogne	6 125.0	15,58	31 930	6,33
Extremadura	1 101,1	2,82	41 602	8.24
Galice	2 896,8	7.40	29.434	5.83

Modelele catalan și basc, influențate puternic de către modelul statului unitar, au inspirat construirea unei administrații regionale, structurate pe 3 nivele de competență: un consiliu de guvernare ori Consiliu Executiv, președintele și consilierii. Aceștia din urmă au o dublă calitate: fiind membri ai executivului și reprezentând departamentele lor, ei contribuie la sectorizarea și ierarhizarea departamentelor. În linii generale, administrația regională este organizată sub forma unor departamente aproape identice cu cele ale administrației centrale. Ea dispune de un secretariat general, direcții generale, servicii, secții și birouri aflate sub responsabilitatea unui consilier competent în domeniul său de referință ori unui președinte. Personalul comunităților autonome este format din 3 grupuri distincte de funcționari publici: funcționarii veterani ai colectivităților locale, funcționarii transferați de stat și personale recrutat direct de către noile administrații alese de nivelul comunităților teritoriale.

1.4.2. Cazul Italiei:

În planul structurilor sale administrative, Italia reprezintă un stat național unitar, care a evoluat către un sistem administrativ puternic marcat de rolul în creștere al colectivităților teritoriale, regionale și locale. Regionalismul italian este considerat, însă, destul de firav în plan instituțional, datorită instrumentelor centralizatoare ale guvernului său central⁴⁹. El pare a fi mult mai slab decât regionalismul comunităților autonome din Spania, totodată mult mai puternic în ceea ce privește tradițiile administrative ale Republicii

Franceze, în care regiunile reprezintă un nivel administrativ, nestipulat de Constituție și lipsit de competențe legislative autonome. Constituția italiană definește statul italian în termenii unei republici „unice și indivizibile”, dar care se inspiră din principiile autonomiei (prin colectivități teritoriale) și a descentralizării (articolul 5). Republica Italiană este organizată în regiuni (*regioni*), provincii (*province*) și comune (*comuni*). Statul italian declară prin conținutul primului articol din Constituție că reprezintă “o republică democratică, fundamentată pe muncă”⁵⁰. Organizarea administrativă a Republicii Italiene s-a făcut în cadrul regiunilor, provinciilor și comunelor (articolul 113). Italia are astăzi 20 de regiuni: Piemont, Valle d’Aosta, Lombardia, Trentino Alto-Adige, Veneția, Friuli-Veneția Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia și Sardinia. Alături de regiunile simple sau obișnuite, Italia dispune de un anumit număr de regiuni cu statute speciale: Sicilia, Sardinia, Trentino Alto-Adige, Friuli-Veneția, Giulia și Valle d’Aosta, care funcționează în temeiul unor statute juridice speciale, adoptate prin legi constituționale. Constituția italiană consideră necesar să stipuleze cu exactitate domeniile în care regiunile sale pot adopta norme cu putere de lege, în limitele principiilor fundamentale stabilite de legile statului, cu condiția ca aceste norme să nu contravină interesului național sau interesului altor regiuni⁵¹. Vom menționa printre aceste domenii: organizarea birourilor și serviciilor administrative subordonate regiunii; circumscripțiile comunale; organizarea poliției locale urbane și rurale; târguri și piețe; asistența socială sanitară și spitalicească; instruirea profesională meșteșugărească și asistența școlară; muzee și biblioteci ale instituțiilor locale; urbanismul, turismul și industria hotelieră; liniile de tramvai și șoselele de interes regional; viaductele, apeductele și lucrări publice de interes regional; navigație și porturi; lacuri, ape minerale și termale; cariere și turbării; vânătoare, pescuit în apele interioare; agricultură și păduri; artizanatul; alte domenii indicate prin legi constituționale.

Se cere de remarcat că, administrația centrală italiană, a trebuit să creeze două tipuri de relații față de regiuni: pe de o parte, instituționalizându-le (1) prin crearea unui Minister special al regiunilor, completat de o Comisie pentru relațiile stat-regiuni, a unei Comisii parlamentare pentru chestiunile regionaliste și numeroase organe de cooperare sectorială; pe de altă parte (2) prin inițierea unor mijloace de susținere a relațiilor dintre Ministerul de Interne și asociațiile naționale ale colectivităților locale (Asociația națională a comunelor italiene, ANCI și Uniunea provinciilor italiene, UPI), precum și numeroase legi privind finanțele locale și diverse domenii de administrare comună⁵². Regiunile italiene se bucură de autonomie financiară în formele stabilite și în limitele legilor republicii, care coordonează această autonomie între finanțele statului, ale provinciilor și ale comunelor. Tot lor le revin funcțiile administrative legate de domeniile specifice, cu excepția celor de

interes local, atribuite de către legislația Republicii Italiene provinciilor, comunelor sau altor puteri locale. Regiunile își exercită, în mod normal, funcțiile administrative prin delegarea lor provinciilor, comunelor sau altor puteri locale, dar pot și să primească, prin legi particulare, și alte funcții administrative, delegate de stat. Regiunile pot institui taxe de import sau export, care nu pot împiedica, totuși, libera circulație a persoanelor, dreptul cetățenilor de a-și exercita profesia, funcția sau munca proprie. Instituțiile politice ale oricărei regiuni italiene sînt: Consiliul regional, (b) Giunta și Președintele. Potrivit articolului 121 din Constituție, Consiliul regional exercită puterea legislativă și reglementările atribuite regiunii, precum și alte funcții conferite prin Constituție și legi. *Giunta* este organul executiv al regiunii, iar președintele reprezentînd regiunea, promulgînd legile și regulamentele regionale, exercitînd funcțiile administrative delegate de stat regiunii.

Ca și în cazul Spaniei, un delegat al guvernului italian, care are reședința în capitala regiunii, conduce funcțiile administrative exercitate de stat și le coordonează cu cele exercitate de către regiune. Un alt gen de control asupra legalității actelor administrative ale regiunii este exercitat, sub formă descentralizată, de către un organ de stat, care exercită jurisdicția administrativă de primă instanță. Constituția Italiei prevede un număr de cazuri în care regiunile pot fi dizolvate "dacă acestea acționează împotriva prevederilor constituționale sau încalcă grav legea ori nu dau curs invitației Guvernului de a înlocui Giunta sau președintele care a comis acte sau încălcări asemănătoare"⁵³ (inclusiv aducînd atingere securității naționale). Dizolvarea este dispusă, potrivit legislației italiene, printr-un decret motivat al președintelui republicii, "în urma avizului exprimat de o comisie de senatori și de deputați, constituită pentru problemele regiunilor, conform modalităților stabilite printr-o lege a republicii" (articolul 126). Autonomia normativă a regiunilor este, totuși, limitată prin incidența unor numeroase norme ale statului italian, cum este cazul legii privind procedura administrativă, a conducătorilor serviciilor administrative etc.

Competențele atribuite regiunilor sînt definite prin articolul 117 al Constituției italiene și prin decretele președintelui republicii, aceste transferuri de competențe fiind destul de frecvente în: domeniul amenajării teritoriale (urbanism, lucrări publice, șosele, transport public), cu anumite limitări în servicii sociale și culturale (transferarea sistemului de sănătate și a asistenței sociale); în rest, tot ce ține de industrie, comerț, politici creditare se regasesc în mîinile statului. Trebuie să amintim, de asemenea, că descentralizarea (în sensul delegării unor atribuții mai largi organelor teritoriale autonome politice) și deconcentrarea (în sensul constituirii unor birouri periferice ale administrației centrale) au fost percepute ca soluții cu totul alternative. Prin deconcentrare s-a înțeles un mijloc de a evita aplicarea modelului constituțional regionalist, ajutînd în schimb afirmarea admini-

strației centrale. Există câteva forme de control asupra activităților regiunilor: (a) asupra legilor regionale acestea sînt exercitate de către guvern, prin intermediul comisarului guvernamental; (b) asupra organelor regionale, Constituția și legea ordinară determină cazurile cînd consiliile regionale pot fi dizolvate (prin adoptarea unor acte contrare Constituției, în cazurile unor grave încălcări ale legii, sau în cazurile de imposibilitate a formării majorității); (c) asupra actelor administrative ale regiunii, adică un control *a priori*, de legalitate ori oportunitate.

În 1991, în Italia existau 103 provincii și 8100 comune, reglementate printr-o lege a Republicii Italiene, prin care acestora li se atribuia chiar și dreptul de a-și modifica propriile lor statute. Statutul acestor unități administrative conținea un singur element uniformizator, exprimat prin condiția de a susține funcționarea unor organisme obligatorii: consiliu (*consiglio*), executive (*giunta*), primar pentru comune și președinte pentru provincii, dar și legi specifice pentru reglementarea alegerii acestora. Pentru a evita proliferarea excesivă a numărului de provincii, Legislația statului stipula un plafon minimal de 200.000 de locuitori pentru crearea unei noi provincii. Criteriile repartizării competențelor între nivelurile diferite de administrare locală sînt următoarele: funcțiile care țin de amenajarea teritoriului, protecția mediului ambiant, transport și drumuri – către provincii, iar către comune - funcțiile ținînd de personal (asistență, sănătate), dar și de exercitarea anumitor funcții legate de dezvoltarea teritorială (urbanism, amenajare, zonele industriale și comerciale, planuri comerciale).

1.4.3. Cazul Franței:

Avînd o populație de circa 58 milioane de locuitori, Franța este astăzi organizată teritorial în cadrul a 26 de regiuni, 100 de departamente și 37.000 de comune. În plan administrativ, Franța face parte din puținele țări din lume, dotate cu 3 niveluri de administrație locală, ori chiar patru, dacă luăm în considerație și cel al statului însăși. Cea mai mică unitate administrativ-teritorială franceză este comuna. Din cele 37.000 de comune franceze, circa 32.000 reprezintă sate cu o populație mai mică de 2.000 de locuitori, din care 22.000 au chiar mai puțin de 500 de locuitori⁵⁴. Pe de altă parte, cele mai importante orașe metropolitane (Paris, Lyon, Marseilles, fiecare cu peste 1 milion de locuitori) sînt, de asemenea, "comune", fiind administrate prin aceleași documente esențiale ca și cea mai minusculă comună rurală. Cele mai multe dintre inițiativele guvernului francez de a reduce numărul comunelor s-au ciocnit, însă, cu o rezistență deschisă a locuitorilor săi. Comuna are un consiliu municipal și un primar ales dintre consilieri. Cele mai mici sate au cîte 9 consilieri municipali (față de cele mai mari orașe – cîte 60, Parisul are 120), ceea ce face ca în total să existe un număr de circa 450.000 de consilieri și 37.000 de primari în toată Franța. Consiliile sînt alese

pentru un mandat de 6 ani, fiind responsabile de: drumuri, educația primară și creșe, asistența socială și medicală, servicii publice comerciale și facilități culturale. În contrast cu experiența Marii Britanii, în care primarii dețin, în primul rând, anumite funcții protocolare, primarii francezi dispun de mult mai multe puteri reale; ei nu pot fi demși pînă la sfîrșitul termenului de șase ani. Primarii francezi nu primesc un salariu fix, deși toate cheltuielile legate de exercitarea funcțiilor lor sînt plătite din bugetul comunal.

Pînă în 1789, Franța era organizată în provincii, fiecare cu propria istorie, tradiție, legi și chiar justiție. Revoluția franceză a reușit să unifice Franța, limitînd puternic provinciile istorice Burgundia și Normandia, pornind de la un principiu de organizare destul de curios, astăzi conform căruia, toate unitățile să poată fi străbătute călare de la centrul lor administrativ pînă la margine într-o singură zi. Fiecare din cele 100 de departamente (dintre care 4 se găsesc în afara teritoriului țării, și anume: Gouadeloupe, Martinique, Guyane și Réunion) au o populație între 200.000 și 700.000 de locuitori. În mod tradițional, departamentele franceze au reprezentat întotdeauna un nivel descentralizat al guvernămîntului național, mai degrabă decît o administrație publică locală, istoria lor fiind direct legată de instituția prefectilor, instituită în 1800 de către Napoleon, pentru a reprezenta statul la nivel local. Abia în 1830 consilierii Consiliilor Departamentale au început să fie aleși în mod direct, fiindcă de la începutul secolului XIX aceștia erau numiți de prefect. Din 1982, președinții consiliilor generale sînt responsabili de conducerea administrației departamentale, elaborînd și executînd bugetul adoptat de consilii.

A. Departamentul. Constituite printr-o lege specifică în 1871, departamentele franceze au fost formate tradițional dintr-o adunare aleasă la nivel local, un consiliu general și un organ executiv numit de stat — prefectul. O reformă din 1982 transformă acest cerc instituțional, mărind responsabilitățile departamentului și transferînd puterea sa executivă președintelui Consiliului General⁵⁵. Departamentele sînt, în general, responsabile de: protecția socială, medicina preventivă și întreținerea spitalelor, infrastructura drumurilor, educația primară și a colegiilor, menținerea facilităților recreative și culturale. Departamentul este liber să ia decizii prin care să înființeze noi servicii, să intervină într-un domeniu de interes departamental, dacă aceasta nu contravine competențelor care revin comunelor, regiunii sau statului. Domeniile în care departamentele își exercită competențele lor exclusive pot fi repartizate în două mari categorii: (1) gestionarea directă a unor servicii publice și a unor anumite mijloace materiale din dotare, precum și (2) ajutorul dat în afara procurării de mijloace materiale necesare. Recapitulînd cele mai importante atribuții departamentale, ar trebui să începem cu: (1) activitatea sanitară și socială; (2) rețeaua de drumuri departamentale; (3) porturile; (4) întreținerea clădirilor destinate învățămîntului, construirea și extinderea lor; (5) dezvoltarea economică de interes departamental;

(6) problema locuințelor; (7) transportul public; (8) sprijinul colectivităților locale și teritoriale.

B. Regiunea. Regiunile franceze reprezintă cele mai noi unități administrative în Franța, fiind constituite abia după 1986. În 1959, administrația centrală franceză încă mai discuta necesitatea căutării unei soluții pentru reorganizarea administrativă, o mai bună coordonare regională și o mai mare independență locală, ceea ce a condus la formarea unui număr de 24 de regiuni. Apariția unui nou nivel de administrare s-a datorat atât presiunilor locale, cât și interesului administrației centrale de a prefera să discute cu 24 de regiuni în loc de a negocia cu cele 100 de departamente. Inițial, regiunile erau chemate să exercite un simplu serviciu tehnic, dar, începând cu anul 1972, regiunile au fost transformate în entități publice (*établissements publics*), pentru ca în 1982, regiunile să devină cu adevărat entități autonome, dotate cu adunări locale alese și competențe reale în arealele lor specifice. Aceste consilii sînt alese pentru 6 ani, iar președinții lor au aceleași atribuții executive la nivel regional ca și orice primar investit de lege. Cea mai importantă sarcină a regiunilor constă în a elabora planuri economice bine argumentate pentru dezvoltarea regională.

Trecînd în revistă cele mai importante competențe ale regiunii, trebuie să menționăm printre acestea: (1) sprijinul acordat investițiilor de stat și ale colectivităților locale (construirea unor mari obiective publice, autostrăzi, centre spitalicești, oferirea unor subvenții pentru realizarea acestor obiective); (2) gestionarea directă a anumitor servicii publice (liceele, formarea profesională, ajutoarele pentru construirea de locuințe, porturile și căile navigabile); (3) contractele de tipul stat-regiune; (4) ajutoarele pentru întreprinderi. În ciuda faptului că Franța este o țară occidentală cu economie de piață — un stat capitalist *par excellence* — statul este obișnuit să-și planifice dezvoltarea economică și pe multe zeci de ani, ministerele administrației centrale fiind responsabile de elaborarea unor planuri naționale și sectoriale de dezvoltare, lăsînd departamentelor și regiunilor un rol de executor al acestor planuri naționale. Regiunile sînt legate de stat prin numeroase contracte de planificare a dezvoltării, care indică nu doar stabilirea unor obiective comune, dar și mijloacele financiare pentru realizarea acestora. Regiunile au propriile bugete și pot constitui fonduri speciale pentru orientarea unor subsidii directe unor firme/companii concrete pentru deschiderea de noi locuri de muncă, ori pentru a dezvolta arealele industriale. În domeniul educației publice, regiunile sînt responsabile de construcția și menținerea instituțiilor superioare de educație (liceele) și profesionale.

Tabelul nr. 1. **Repartizarea competențelor între autorități administrative diferite**

domeniul	comuna	departamentul	regiunea	statul
învățământul (după 1986)	crearea, construirea și întreținerea școlilor elementare și a claselor elementare	crearea, construirea și întreținerea colegiilor	crearea, construirea și întreținerea liceelor și a instituțiilor de educație specializată	elaborarea programelor, remunerarea personalului și organizarea studiilor de nivel universitar
transportul școlar (după 1984)	finanțarea și organizarea în perimetrul urban	finanțarea și organizarea în perimetrul transportului urban		
formarea profesională continuă și cursurile de profesionalizare (după 1983)			implementarea sistemului de formare continuă și profesionalizare	adoptarea unor documente de politică generală
acțiuni sociale și protecția sănătății (1984)	participarea financiară la cheltuielile departamentale; puterea de a acorda autorizația accesului unei forme de ajutor de urgență	vizită medicală, ajutor social pentru copii și familii numeroase, ajutor persoanelor înaintate în vârstă, lupta împotriva tuberculozei și a cancerului, protecția maternală și infantilă, tutela instituțiilor sociale ale departamentului		prestații (ajutoare) relevante pentru solidaritatea națională, prestațiile (ajutoare de subzistență), lupta împotriva toxicomaniei, protecția sănătății mentale, tutela și controlul instituțiilor sanitare, relevante ale statului

1.4.4. Cazul Germaniei

Landurile germane

Republica Federativă Germania reprezintă un stat federal, democrat și social⁵⁶, în componența căruia intră 16 state, cunoscute și ca "Länder", printre care se numără: Baden-Württemberg (cu capitala la Stuttgart), Bavaria (cu capitala la München), Berlin, Brandenburg (cu capitala la Potsdam), Bremen, Hamburg, Hesse (cu capitala la Wiesbaden), Saxonia Inferioară (cu capitala la Hannover), Mecklenburg-Pomerania de Vest (cu capitala la Schwerin), Rhine-Westphalia de Nord (cu capitala la Düsseldorf), Rhineland-Palatinate (cu capitala la Mainz), Saarland (cu capitala la Saarbrücken), Saxony (cu capitala la Dresden), Saxony-Anhalt (cu capitala la Magdeburg), Schleswig-Holstein (cu capitala la Kiel) și Thuringia (cu capitala la Erfurt)⁵⁷.

De-a lungul întregii sale istorii, Germania a fost divizată în state administrate economic, politic și militar în mod autonom, care și-au schimbat neconținut forma și influența asupra întregului spațiu populat de germani. Cele mai importante schimbări administrative asupra organizării statelor germane s-au produs, însă, abia în epoca modernă, în urma războaielor napoleoniene de la începutul secolului XIX, războiul austro-prusac de la 1866, și războaiele mondiale din ultimul secol al celui de-al II mileniu. După sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, Germania a fost ocupată și divizată, iar Prusia, statul cel mai important ca mărime, a fost, pur și simplu, dizolvat. În acest fel, cele mai multe dintre statele care au dat naștere Federației Germane, după 1945⁵⁸, au fost afectate de aranjamentele Actului de Capitulare din 1945 și de prevederile Tratatului de pace, reușind, totuși, să-și păstreze tradițiile etnice, specificul istoric și multe din vechile hotare. În zona ocupată de URSS s-a creat, după 1945, Republica Democrată Germană (RDG), în care intrau 5 state, ulterior abolite, întrucât aveau tangențe cu experiența administrativă premergătoare regimului socialist. Aceste teritorii au constituit, chiar după primele alegeri libere în fosta RDG, din 18 martie 1990, cinci noi state federale, respectând frontierele existente pînă în 1952, pentru ca de la 3 octombrie 1990, Republica Democrată Germană și, respectiv, statele Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt și Thuringia, au intrat în Republica Federală Germania.

Constituția, care a dat naștere actualului regim politic din Germania, a fost adoptată în 1949, fiind gîndită și scrisă, la acea vreme tulbură, pentru statul german de după capitulare, ca un "cadru temporar". Constituția rescria regulile generale de joc pentru funcționarea unui sistem politic democratic și nu părea să reprezinte un document cu valoare constituțională. Trebuie să menționăm, totuși, că, în preambulul Constituției Germane, din 1949, autorii ei nu uitau să amintească poporului german obligația de a dobîndi, printr-un "act de auto-determinare, unitatea și libertatea Germaniei.

Providențială recunoaștere a dreptului poporului german de a-și dobândi unitatea națională în 1990! Ceea ce părea să fie un “document provizoriu” a dat naștere unei Constituții durabile, întemeind fundamentul democrației, care a pavat drumul poporului german spre reunificarea din 1990. Principiile sale fundamentale – republică și democrație – se întemeiază pe statul federal bazat pe supremația legii și justiția socială. Sistemul republican s-a exprimat constituțional chiar și în numele pe care noul stat german îl va purta după 1949, Republica Federală a Germaniei și, nu în ultimul rând, prin faptul alegerii unui Președinte Federal ca șef al statului. În textul acestei Constituții, “democrația este întemeiată pe suveranitatea poporului, de la care emană toate autoritățile publice”. Constituționaliștii germani au optat pentru democrația reprezentativă indirectă sau, cu alte cuvinte, pentru ca autoritățile publice să fie recunoscute și aprobate de către popor, care, însă, nu mai poate avea nici o influență asupra exercițiului autorității acestora (cu excepția realegerii lor). Această responsabilitate derivă din principiul separației puterilor, stipulat de Constituție, între legislativ, executiv și judiciar.

Parlamentarismul german

Sistemul parlamentar german este bicameral, fiind format din autoritățile sale supreme: Bundestag și Bundesrat. Bundestagul, în calitatea sa de Adunare Reprezentativă, este compus din reprezentanți ai poporului, aleși pe o durată de 4 ani, prin vot universal nemijlocit, liber, egal și secret. Consiliul Federal (Bundesrat) nu este ales, ci este compus din membri ai guvernelor landurilor, deci ai puterii executive, fiecare land având între 3 și 6 reprezentanți, în funcție de numărul de locuitori. Președintele Federal (Capitolul V, articolele 54-61) este ales pentru un mandat de 5 ani, cu posibilitatea unei singure realegeri, de către Adunarea Federală și este înzestrat cu prerogative de reprezentare internațională a Federației, numind și revocând funcționarii publici federali, cu dreptul de a acorda grațieri, însă fiind lipsit de dreptul guvernării. Tot Bundestagul este instituția supremă care-l alege pe Cancelarul Federal, la propunerea Președintelui Federal, din miniștrii care sînt numiți și revocați de către Bundestag, la propunerea Cancelarului Federal. Capitolul II al Constituției Germaniei, intitulat “Federația și landurile”, tratează cu obișnuita rigoare germană împărțirea prerogativelor de suveranitate între puterea centrală și cea provincială, prevăzînd competențele principale ale landurilor, dacă Legea fundamentală nu prevede altfel (articolul 30), dar și supremația dreptului federal asupra dreptului de land (articolul 31) și prerogativa Federației de a constrînge landurile să respecte dreptul federal (articolul 37)⁵⁹. În raporturile internaționale, care sînt de competența exclusivă a Federației (articolul 32), se prevede posibilitatea Federației de a transmite o parte din prerogativele sale de suveranitate unor organizații internaționale, prin participarea

acestora la sisteme de securitate colectivă, proclamarea dreptului internațional ca parte integrantă a dreptului federal și renunțarea la războiul de agresiune.

Federalismul german

Landurile (Länders) germane au mai multe particularități atribuite, de regulă, unor state, care le fac să nu semene, cel puțin aparent cu niște provincii ordinare, întemeindu-și legitimitatea și ordinea lor de drept interioară prin Constituții, recunoscute care trebuie să fie convergente cu forma republicană, democratică de guvernare și cu principiile sociale, inserate în Constituția Federativă a statului. Sistemul federal german are o lungă istorie, care a fost întreruptă doar în perioada socialismului național-fascist (1933-1945) și care încearcă să sprijine argumentul că țările federale sînt mai adaptate pentru a lua în considerație caracteristicile și problemele de interes regional decît statele puternic centralizate. Un principiu fundamental al federalismului german rezidă în legătura intrinsecă dintre unitatea externă a Germaniei și diversitatea sa internă. Distribuirea responsabilităților între Federație și statele membre reprezintă un element esențial al aranjamentelor politice interne, avînd numeroase instituții de supraveghere, consfințite de Constituția federală, fiind susținute și printr-o participare activă a statelor la procesul legislativ de nivel federal prin intermediul Bundesratului. Constituționaliștii germani consideră că acest sistem politic protejează libertățile individuale și permite efectuarea unor experimente (sociale sau economice) la nivel subnațional (Länders), încurajînd o competiție constructivă între statele particulare. Oricare dintre statele germane poate, de exemplu, inventa metode inovatoare în educație care pot, ulterior, servi drept model pentru reforme substanțiale la nivel național. Constituția Federală determină puterile statului federal, menționînd domeniile exprese în care legile trebuie să fie aceleași pentru toate statele sau dacă și unde statele Republicii Federative Germane pot să aibă deplinătatea inițierii și adoptării unor legi proprii. Acest lucru poate fi ilustrat și prin faptul că puterile legiuitoare ale organului legislativ federativ pot fi grupate în cadrul a 3 categorii diferite: exclusive, concurente sau de cadru general.

Domeniul legislativ exclusiv ține de: competențele federale în materie de politică externă, apărare, bani, transport aerian și anumite elemente ale impozitelor.

Domeniul legislativ concurent permite statelor să-și adopte doar legile pe care legea federală nu le acoperă. Legislativul federal poate iniția acte normative în cazurile în care este necesar de a adopta o lege uniformă pentru întreaga țară și care ține de: codul civil și codul penal, codul comercial, energia nucleară, codul muncii și codul funciar, legislația cu privire la refugiați și apatrizi, construcția de case, vase, șosele, poluarea aerului și poluarea cu zgomot.

Întrucît experiența a demonstrat că aceste domenii trebuie să ofere legi omogene pentru toate componentele statului federal german, într-o formulă standardizată, aceste domenii de referință au încetat de a mai fi privite drept *jurisdicție independentă* a statelor. Totuși, statele au prerogative deosebit de importante în domeniul educației superioare, păstrarea mediului ambiant și a naturii, managementul ecologic, planificarea regională, managementul apelor, dar și organizarea sistemului școlar sau a poliției. La aceste domenii se mai adaugă și altele, care țin de anumite sarcini supraregionale, indicate și în Constituția de bază a Germaniei, reglementate și finanțate de Guvernul Federal, în comun cu statele respective: construirea de campusuri universitare, îmbunătățirea structurilor economice regionale, finanțarea unor inițiative agricole și protejarea coastelor marine, tot ele fiind și cele care implementează legislația federală sub propria răspundere, privind planificarea proiectelor de arhitectură și construcție, industrie și comerț, protecția mediului ambiant. Puterea reală a statelor ține, fără îndoială, și de participarea acestora în procesul legislativ la nivel federal prin Bundesratul. Administrarea treburilor interne rămîne la latitudinea statelor însăși, administrația căreia este responsabilă de implementarea celor mai multe dintre legile și reglementările federale.

Administrația publică locală

Administrația publică locală derivă din recunoașterea expresă, în Constituție, a dreptului orașelor, municipalităților și comunelor (*Gemeinden*) de a-și administra de sinestătător treburile locale, în condițiile legii. Orașele, municipiile și sătucurile germane (*kreis*) trebuie să aibă organe de auto-guvernare, alese în mod democratic. Unitatea de bază a colectivităților locale este comuna (*Gemeinde*); una și mai multe comune pot da naștere unor unități comparabile cu arondismentul francez — *Landkreis*, avînd ca și comunele — o personalitate morală proprie și organe alese direct de către populație. De obicei, aceste "aglomerări comunale" îndeplinesc o serie de competențe care depășesc capacitatea comunelor, în special a comunelor situate într-un mediu rural. Marile orașe germane cu o populație de la 100.000 de locuitori în sus reprezintă, ele însele, arondismente autonome, care exercită competențele pe care *Landkreis*urile sînt obișnuite să le îndeplinească pentru comunele adiacente. În fiecare *Landkreis* există o administrație de stat deconcentrat, cu numele de *Landratsamt*, care exercită (din numele Landului) controlul asupra legalității actelor emise de către colectivitățile locale, opus Bundului (statului federal), care nu este prezent la nivelul colectivităților locale. În interiorul fiecărui Land, schema competențelor atribuite diferitelor eșaloane de administrare publică locală poate fi prezentată grafic în felul următor:

	Autoritățile statului	Colectivitățile locale
Autoritățile supreme ale Landului	Ministerul de Interne Alte ministere ale Landului	
Autoritățile intermediare ale Landului	Regierungs-präsidium	
Autoritățile Landului de la eşalonul inferior	Landratsamt	Centrele urbane (Landkreise) Communes (Gemeinden)

Toate deciziile luate la nivelul municipiilor sînt reglementate prin legislația statelor respective, acestea variind într-o mare măsură de la stat la stat, dar în linii mari, practica procedurilor administrative fiind aceeași. Ca o ilustrare a diferențelor sensibile existente în domeniul administrării publice locale servește utilizarea termenilor de *Landkreis* și *Landratsamt*, în special în statele din sudul Germaniei, în timp ce în statele din nordul țării se utilizează mai mult noțiunea de *Kreis* și *Kreisverwaltung*. În utlimul deceniu, numărul comunelor s-a redus destul de simțitor, oscilînd de la 25.000 la numai 8500 astăzi. Tot astfel, în sud, orașele de mărimea unor arondismente franceze – *Stadtkreise* – se numesc cu totul altfel în nordul țării, unde li se spune *Kreisfreie Städte*⁶⁰. Autoadministrarea acestor unități teritoriale primare (*Selbverwaltung*) conține, potrivit prevederilor articolului 28, alineatul 2 al Legii fundamentale (dar și al Constituțiilor statelor germane), atribuții legate de: construcția de drumuri și transportul public local, electricitatea, apa și asigurarea cu gaz, strînsul gunoiului și planificarea urbană, întreținerea școlilor și construcțiilor, teatrele și muzeele, spitalele, facilitățile legate de sport și băile publice. Există, evident, și o serie de atribuții exclusiv locale, ori altfel spus, “regaliene” ale comunelor, care se încadrează în dreptul comunelor de a-și administra treburile publice locale sub propria răspundere și în cadrul legii.

Statutul colectivităților locale este reglementat prin Coduri comunale, prevăzute de legislația fiecărui stat în parte. Comunele sînt îndreptățite să adopte decizii de reglementare a unităților descentralizate (*Satzungsrecht*) în domeniul prevăzut de lege, dar statutul lor este influențat și de evoluția

dreptului comunitar și a prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Există 3 categorii de competențe, aflate la dispoziția autorităților publice locale: competențe proprii, competențe delegate și competențe de stat. Cu titlu de exemplu, putem oferi realizarea competențelor facultative, în care intră: promovarea economiei locale, gestionarea întreprinderilor de producție și distribuirea energiei, crearea infrastructurii transportului public, promovarea construcțiilor și a caselor de locuit, etc. Competențele obligatorii ale comunelor vizează domeniul urbanismului, construcția și întreținerea drumurilor de importanță locală, construcția și întreținerea unor categorii de școli (primare), gestionarea rezervelor de apă, asistența socială și a tineretului, crearea spațiilor de recreare, amenajarea și întreținerea cimitirelor, elaborarea planurilor de cultivare a pământurilor, asanările urbane și renovarea cartierelor, gestionarea apelor reziduale etc. Situația financiară a satelor germane este mai grea decât a municipiilor industrializate și numeroase, ceea ce provoacă adeseori discuții fierbinți în mediul politicilor locale. Autoritățile locale au dreptul de a-și institui propriile taxe și impozite locale, inclusiv: taxa pe proprietate, comerț, dar și asupra unor bunuri de lux, primind și importante subsidii de la guvernele de stat și federale germane.

1.5. Regionalismul în Europa Centrală

În ultimele secole, majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est s-au orientat din punct de vedere istoric, cultural și politic spre Paris și Londra, Berlin și Viena, și mult mai puțin spre Moscova sau Sankt-Petersburg. Rusia și-a impus influența doar în urma unor războaie de cucerire sau de extindere, aceste țări încercând să reziste din toate puterile eforturilor de dominație și aservire. Destrămarea imperiului Habsburgic, în ajunul primului război mondial a lansat expansiunea influenței germane în regiune și a unei soluții de *Anschluss* în 1930. Infrângerea Reichului nazist în cel de-al Doilea Război Mondial și expansiunea mașinii de război sovietice spre occident au fragmentat macro-regiunea numită *Mittleeuropa* în mai multe unități vulnerabile și instabile (10), anulând sau anihilând toate conexiunile care existaseră anterior în raport cu actorii importanți ai Europei Occidentale. Mai grav — situația lor de sateliți ai unui regim expansionist sovietic a produs o mutilare profundă a vechilor identități regionale, subnaționale, încercând să rescrie istoria și preferințele culturale ale națiunilor incluse în planul imediat postbelic de expansiune a regimului sovietic. Situația geopolitică postbelică a creat o ruptură culturală, economică și socială, în urma căreia o bună parte a continentului european a rămas în spatele unei cortine de fier (faimosul termen — *iron curtain* — din perioada războiului rece este foarte plastic în acest sens).

Dezghetul praghez, împreună cu rezistența maghiară și poloneză la

politicile de imixtiune ale Moscovei, creșterea valului protestatar împotriva politicilor și a militantismului ideologic al sistemului socialist, în general, au condus inevitabil la formarea unor premise favorabile pentru colapsul URSS. Aceste premise au inaugurat o serie de schimbări interne și internaționale, care au grăbit disoluția URSS și au mijlocit re-suveranizarea sateliților central-europeni, dar și a republicilor ex-sovietice, înțelegând prin efortul susținut al acestor țări de a se reintegra în Europa voința de a-și reface instituțiile democratice, de nivel național și regional, existente anterior. În general, termenul, pe cât de confuz pe atât de incert, de probare a unei "apartenențe la familia europeană" exprimă, fără îndoială, și voința acestor țări de a participa din nou la proiectul de macro-regionalizare al Uniunii Europene, punând capăt enclavei culturale și politice în care s-a aflat Europa Centrală și de Est, vreme de câteva decenii⁶¹. Localismul, regionalismul și alte forme de asociere, care accentuează dimensiunea teritorială a organizării sociale a devenit, curînd, un mobil puternic de acțiune și o reacție de respingere a vechii ideologii de impunere a unor scheme ideologice de organizare a statului. Vechile inechități și chiar structurile teritoriale (inclusiv de inspirație feudală) păreau să reprezinte o soluție mai bună pentru organizarea comunităților teritoriale decît instrumentele statului centralist. În plus, dorința de a grăbi reforma teritorială și regională se întemeia și pe atractivitatea spațiului european, pe politica de "reînnoire a similarităților" culturale, confesionale și economice tradiționale, printr-o nouă dimensiune europeană a politicilor interne și externe. Înțelegîndu-se că adaptarea structurală a acestor țări la standardele Europei Occidentale rămîne una din cele mai importante condiții de integrare reușită în cadrul instituțiilor pan-europene, recomandarea de a consacra, prin legi și regulamente exprese, capacitatea regiunilor de a se asocia și concura în cadrul unor structuri transnaționale de asociere și cooperare inter-regională a răsădit drept o condiție fundamentală pentru acceptarea țărilor Europei Centrale într-o Europă aflată în proces de extindere și unificare instituțională.

Dacă acest lucru a devenit posibil în termeni ideologici, reintegrarea întregului areal în cadrul unei Europe unificate a dat naștere unor multiple și controversate discuții politice. Întrebarea-cheie ridicată de noile proiecte de extindere și consolidare a unei Europe unificate se pune astfel: reprezintă Europa Centrală de Est o regiune distinctă de restul Europei sau este doar o prelungire a spațiului euro-atlantic? Părerile sînt împărțite între autori: unii susțin că autonomia acestei regiuni (față de restul Europei) este dictată de impactul culturii catolice în această regiune⁶², alții privesc tranziția acestor țări drept o reformare a celei de-a III-a Europe, de la dominația sovietică către o formă mixtă de autoadministrare și orientare spre centrele externe de putere⁶³. După 1989, Cehia a inaugurat un sistem de administrare teritorială pe 3 niveluri: (1) municipalitățile (sate și orașe) — aproape 4104 de unități independente, (2) districtele — în număr de 65, (3) regiunile, conținînd 7

entități autonome plus capitala Republicii Cehe, orașul Praga. Ungaria, la rândul său, a adopta un sistem structurat pe 2 niveluri de administrare: (1) municipalitățile (satele, satele unificate, satele mari, satele mari unificate, orașele, municipalități orășenești unificate, orașe-reședințe de regiuni și orașe unificate) – numărând circa 1542 de unități, (2) regiunile (districtele) – circa 19. Ca și în Ungaria, Polonia și-a constituit un sistem teritorial-administrativ pe 2 niveluri de competență: municipalitățile (rurale, urbane și urban-rural unificate) – circa 2383 de unități, și (2) regiunile (voievodatele) – circa 49.

În Cehia, chestiunea unui statut mai important pentru regiuni a fost ridicată la nivelul dezbaterilor politice în special de către mișcările politice și partidele din Moravia, partea estică a Cehiei care s-a bucurat de un tratament cu totul special pe timpul Regatului Ceh. Trebuie să menționăm că motivațiile acestui regionalism moravian sînt, mai degrabă, teritoriale decît etnice, partidele morave au solicitat Guvernului central să numească Moravia "land" și să ia măsurile necesare pentru restaurarea statutului istoric al acestei regiuni. Succesul reformei ungare a fost, în bună parte, determinat de mai mulți ani de discuții și de o muncă asiduă de pregătire legislativă, inițiată în 1987, de către aripa reformatoare a regimului comunist din Ungaria. Tocmai deaceia reformele colectivităților teritoriale au fost coerente, negociate, relativ bine pregătite și implementate, în cea mai mare parte a lor, prin acțiuni consensuale. Situația a fost cu totul diferită în Polonia, țară în care reforma a fost percepută ca o încleștare pentru putere între opoziție și autoritățile Comuniste⁶⁴. Este destul de riscant să se afirme că modelul polonez ori ceh, ungar sau românesc se potrivesc mai bine realităților din Republica Moldova, practicile culturale și eficiența administrativă fiind, de fapt, cuvintele-cheie pentru acest răspuns.

1.5.1. Cazul Ungariei

Reforma administrației teritoriale a fost, adeseori, calificată drept cea mai reușită și cea mai liberală în comparație cu alte reforme teritoriale ale țărilor postcomuniste din Europa Centrală și de Est⁶⁵. În ciuda aprecierilor foarte pozitive, ca și în Cehia, competențele delegate autorităților regionale sub-naționale sînt cu mult mai reduse chiar decît cele care au existat la acest nivel de autoritate înainte de 1990. În Ungaria co-există două tipuri de autorități publice: Municipalitățile (orașe, sate și orașe districtuale – ca unități primare ale administrației publice locale) și Districtele (sau regiunile – în calitatea lor de nivelul doi al administrației publice locale). Între cele 19 districte de nivel mediu ale administrațiilor locale și municipalități nu există relații de ierarhie, acestea fiind autorizate să înfăptuiască sarcini administrative foarte diferite. Drepturile și responsabilitățile autorităților locale și regionale sînt definite prin lege, iar legalitatea exercitării puterii locale este apărată de instanțele judecătorești. Astfel, potrivit legii în vigoare,

în Ungaria, autoritățile locale pot apela direct la justiție în cazul unor conflicte, solicitând intervenția Curții Constituționale în apărarea drepturilor lor⁶⁶. Elementele de bază ale sistemului ungar de administrație publică îl constituie Municipaliitățile, la nivel regional funcționând administrații locale județene. Dacă Municipaliitățile trebuie să ofere servicii publice locale pentru populațiile pe care le reprezintă, Districtele trebuie să joace un rol subsidiar în acele servicii publice pe care localitățile nu sînt capabile să le îndeplinească, asigurînd servicii publice cu caracter regional. Din 1994, districtul reprezintă o autoritate administrativă regională, îndeplinind acele scopuri care sînt stipulate în Actul guvernămintelor locale privind furnizarea unor servicii publice cu caracter regional. Atribuțiile specifice ale autorităților județene sînt atît de diverse și variate, încît legea nu conține o listă precisă de servicii de care se fac responsabile aceste organe județene, ci doar prevede o serie de reguli specifice de aplicare a autorității județene în vederea administrării publice corespunzătoare. O regulă presupune că, orice municipalitate poate fi autorizată să preia o anumită instituție, dacă, peste o jumătate din locuitorii care folosesc serviciile respectivei instituții, locuiesc pe teritoriul aflat sub jurisdicția municipalității. Această regulă generală a favorizat în ultimii ani transferul mai multor servicii publice regionale sub controlul administrațiilor orășenești.

Trebuie să menționăm și faptul că, după 1990, un număr foarte mare de localități au dorit să devină municipalități autonome, astfel încît, în 1993, numărul lor se dublase, practic, față de 1990 (3,108 față de numai 1,607)⁶⁷. În virtutea fragmentării deosebit de mari a autorităților publice locale, regiunile ar trebui să compenseze furnizarea unor servicii mai importante de interes regional prin coordonarea unor servicii supralocale, sau, respectiv, prin instituirea propriilor lor agenții. Vacuumul de putere, produs prin accentuarea principiului de autonomie locală și descentralizare a puterii, a determinat o proliferare a agențiilor deconcentrate ale statului, ceea ce a produs o segmentare în continuare a administrației teritoriale descentralizate.

Cu începere din anul 1996, *Actul nr. XXI asupra dezvoltării regionale* a instituit două tipuri de instituții regionale: regiunea de planificare-statistică și regiunea de dezvoltare. Dacă regiunea de dezvoltare este, în primul rînd, o soluție posibilă pentru începutul unui proces de regionalizare, acesta acoperă teritoriul în care un district sau mai multe ale Budapestei, precum și alte districte, intenționează să se asocieze, într-un fel sau altul, într-o formulă largită. În acest fel, unitățile teritoriale constituie un organ comun – consiliul pentru dezvoltare regională. În martie 1998, Parlamentul Ungariei a adoptat o rezoluție cu privire la stabilirea a 7 regiuni de planificare-statistică, confirmînd o structură formată din 150 de regiuni mai mici, constituite anterior de către Biroul Central de Statistică al Guvernului

Ungar, compatibil cu NUTS⁶⁸. Trebuie să remarcăm și rolul unei tutele simțitoare a statului asupra activităților autorităților regionale și locale prin intermediul comisariilor guvernamentale, care supraveghează toate activitățile municipalităților în cadrul a 8 regiuni mai mari. Fiecare dintre aceste regiuni de dezvoltare cuprinde câte 3 județe, în care comisarii pot exercita un control limitat asupra municipalităților, neavând dreptul de a avea o influență directă asupra lor, decât doar prin controlul de legalitate *a posteriori*.

1.6. Regionalismul în Europa de Est

O caracteristică comună a regiunilor în Europa Centrală și de Est este că actualele entități regionale reprezintă, mai degrabă, niște proto-regiuni decât niște aranjamente regionale în deplinul înțeles al cuvântului, depozitând și menținând geografic, istoric și economic, toate diferențele care le-au caracterizat de-a lungul unei istorii zbuciumate⁶⁹. Tendința dominantă a dezvoltării regionale o reprezintă tipul asimetric de dezvoltare, caracterizat prin diferențierea interregională în creștere și constituirea unor ciorchini de zone adiacente, atrase prin confinități de interese economice, politice și geografice, în scopul maximizării potențialului lor de bunăstare și similitudine.

1.6.1. Cazul României

De la înființarea statului modern român, acesta s-a definit ca un stat "unitar, indivizibil al românilor", după modelul francez al statului unitar și centralizat. Constituția Română a trebuit să ia în considerație atât tradiția autohtonă în administrația locală, dominată de tutela administrativă, pe de o parte, cât și concepțiile moderne ale descentralizării din statele democratice, exprimate prin descentralizarea administrativă a departamentelor și regiunilor pe de altă parte, ceea ce a determinat caracterul dominant al autonomiei comunelor și orașelor, rezervând autorităților județene alese doar un rol strict de coordonare⁷⁰. Totuși, recunoașterea unităților administrativ-teritoriale ca puteri ale statului, înființate în vederea unei mai bune administrări a intereselor cetățenilor săi, rerezintă o consacrare a principiului descentralizării administrativ-teritoriale. România s-a numărat printre primele țări post-comuniste, care s-a îngrijit de consolidarea regiunilor, adoptând o Lege privind dezvoltarea regională⁷¹ și concepind regiuni de dezvoltare, care prefigurează o politică susținută și coerentă de dezvoltare, prin reducerea diferențelor între regiuni, în cadrul unor politici de dezvoltare regională. Desigur, Legea menționată mai sus a trezit și destule critici⁷², însă, sarcinile pe care și le asumă sînt mult mai generoase decât slăbiciunile sale inerente. Un raport al Băncii Mondiale, intitulat "Drumul către stabilitate și prosperitate în Europa de Sud-Est", semnală, recent, că "administrația

publică din România, este sufocată de birocrație, dublările inutile ale agențiilor guvernamentale, dublările de atribuții fac uneori imposibil de coordonat relațiile de autoritate dintre ministere și agențiile subordonate⁷³. Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională sînt legate, în România, de: diminuarea dezechilibrelor regionale existente, stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice și preîntîmpinarea producerii de noi dezechilibre.

Regiunile românești sînt văzute ca fiind premisele pregătirii cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la Fondul structural și la Fondul de coeziune ale Uniunii Europene, pentru corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor. În 1996, Guvernul României, împreună cu Comisia Europeană, au elaborat Carta verde "Politica de dezvoltare regională", în cadrul Programului PHARE pentru politica regională. Scopul acesteia a fost de a analiza disproporțiile existente la nivelul unităților teritoriale din România (demografice, economice, sociale) și armonizarea acestora cu prevederile existente în cadrul Uniunii Europene; reducerea dezechilibrelor regionale; integrarea activităților sectoriale în cadrul regiunilor în vederea ridicării nivelului lor de dezvoltare.

În acest scop, legislația din România inaugurează **instituția regiunilor de dezvoltare**, prin hotărîrea consiliilor județene, care totuși nu obțin personalități juridice și nu reprezintă unități administrativ-teritoriale. Unul sau mai multe județe pot să se asocieze pentru constituirea unor asemenea regiuni de dezvoltare, dar nici o altă autoritate nu poate forța județele să facă parte dintr-o regiune de dezvoltare. Procedura înființării unei regiuni de dezvoltare este suficient de simplă pentru a facilita extinderea unor asemenea modele de inter-cooperare, solicitînd doar semnarea unei convenții de către reprezentanții consiliilor județene fondatoare. De regulă, aceste regiuni au o caracteristică comună și anume — cea a unei vecinătăți conștientizate, fără însă a impune obligativitatea și nici limitele de magnitudine ale acestei regiuni.

O altă particularitate a Legii privind dezvoltarea regiunilor ține de faptul că un județ poate face parte, simultan, din mai multe regiuni de dezvoltare. Cea mai importantă piesă din structura instituțională a regiunii este: Consiliul pentru dezvoltare regională, sarcinile căruia țin, în linii generale, de coordonarea activităților de promovare a obiectivelor ce decurg din politicile de dezvoltare regională. Atribuțiile principale ale acestui Consiliu sînt legate de identificarea și adoptarea unei strategii de dezvoltare regională, aprobarea proiectelor concrete de dezvoltare și prezentarea unor propuneri privind formarea unor fonduri speciale și monitorizarea acestor resurse. Regiunile de dezvoltare își adoptă propriul regulament de fun-

ționare în temeiul unor regulamente aprobate de către Guvernul Central. În componența Consiliului pentru dezvoltare regională intră președinții consiliilor județene și câte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orașenești și comunale, desemnați de fiecare județ, pe durata mandatului, care aleg, de comun acord, un președinte și un vicepreședinte, funcții care sînt îndeplinite prin rotație. Din partea statului, la aceste regiuni de dezvoltare, participă prefecții județelor ce revin județelor membre, dar numai cu statut de observatori. Este important de menționat în acest context că agențiile pentru dezvoltare regională sînt organisme neguvernamentale, cu caracter non-profit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, finanțarea cărora se asigură din fondul special pentru dezvoltare regională, aprobat de Consiliul pentru dezvoltare regională. Printre alte forme teritoriale, legate de dezvoltarea locală, se numără și funcționarea așa-ziselor "zone libere", care reprezintă adevărate enclave economice cu statut special. Specificul acestor zone este că persoanele fizice și juridice înregistrate desfășoară, în condiții economice favorizate, diverse activități economice. Aceste zone libere s-au instituit, în special, în porturile maritime și fluviale ale României, de-a lungul Canalului Dunărea-Marea Neagră, și a unor alte canale navigabile, precum și în teritoriile din apropierea punctelor frontaliere⁷⁴.

Potrivit art. 121 (1) din Constituție, Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliile județene sînt formate dintr-un număr de consilieri aleși, proporțional cu mărimea populației județului respectiv. În acest fel, județele cu o populație de pînă la 350.000 locuitori aleg un număr de 37 consilieri, județele cu o populație între 350.001 și 500.000 – aleg 39, județele cu 450.001 și 650.000 – 41, iar în cele cu o populație de peste 650.000 – 45. Spre deosebire de județe, conduse de câte un președinte al consiliilor județene, unitățile administrației publice locale – comunele – sînt conduse de primari, avînd drept organe deliberative Consiliile Locale. Actuala organizare administrativ-teritorială a teritoriului României derivă din prevederile Legii nr.2/1968, care fac ca teritoriul României să dispună în prezent de 41 de județe și municipiul București, cu statut special 2.686 comune și 262 orașe, din care – 78 de municipii. Comuna reprezintă, potrivit Constituției României, o circumscripție administrativ-teritorială de bază, delimitată prin lege, dotată cu personalitate juridică și formată din unul sau mai multe sate. Comuna dispune de un buget de venituri și cheltuieli proprii, avînd un număr de locuitori cuprins între 3.000 și 20.000 de cetățeni. Spre deosebire de Polonia și Franța, comunele românești sînt, de obicei, localități rurale. Orașul reprezintă o unitate administrativ-teritorială, delimitată prin lege și dotată cu personalitate juridică. Orașul dispune de un buget propriu de venituri și cheltuieli, fiind condus de organe proprii – consiliul local și primar, alese

potrivit legii.

Ca unități administrativ-teritoriale de nivelul II, județele reprezintă acele unități teritoriale care cuprind mai multe comune și orașe, prevăzute de lege, dispunând de o personalitate juridică, buget propriu de venituri și cheltuieli, organe proprii de conducere – consiliul județean și președinte al Consiliului Județean. Județele pot fi privite și ca structuri teritoriale descentralizatoare, recunoscându-se personalitatea juridică a acestora, având organele sale proprii și un patrimoniu specific, ceea ce preia anumite principii și valori proprii gândirii liberale în ceea ce privește dezvoltarea conceptului de regionalism. În opinia lui Eugen Popa, considerentele economice care au stat la baza regionalismului european nu se regăsesc în dreptul românesc, în care argumentele în favoarea organizării regionale sînt mai degrabă de ordin politic și administrativ⁷⁵. O primă observație care se impune este că legislația românească nu recunoaște regiunea ca unitate administrativ-teritorială, spre deosebire de județe, orașe și comune. Pe de altă parte, dacă consiliile comunale, orășenești, municipale și primării localităților sînt definiți ca “autorități autonome”, consiliilor județene le lipsește determinativul autonomiei, natura lor juridică fiind exprimată prin formula „autorități administrative”, ceea ce implică un șir de consecințe efective și funcționale. Printre competențele care revin în exclusivitate consiliilor județene și care nu pot fi regăsite printre atribuțiile consiliilor comunale, orășenești și municipale se numără și atribuția de coordonare a consiliilor locale în vederea realizării unor servicii publice de interes județean și a adoptării unor politici publice în domenii de interes general. Consiliile județene acționează în spiritul autonomiei, chiar dacă sînt lipsite de determinativul explicit al autonomiei, înființînd instituții social-culturale și sanitare, elaborînd prognoze și programe de dezvoltare social-economică a județelor respective. Prin sfera de competențe atribuite legal județelor din România se recunoaște că acestea exercită rolul pe care regiunile îl îndeplinesc în majoritatea țărilor europene.

1.7. Regionalismul în spațiul fostei URSS

1.7.1. Cazul Rusiei

Federația Rusă reprezintă un model special de stat federativ, care aproape că nu are modele analoage în lumea întreagă, fiind un produs al dezintegrării URSS și al reconstituirii unui stat semiunitar pe fundamentul celei mai mari republici unionale – RSFSR. Astăzi, Federația Rusă este organizată în cadrul teritoriilor administrative și formațiunilor etno-teritoriale care, anterior, funcționaseră mai degrabă în formula unui adevărat stat național unitar (la momentul Declarației de suveranitate din 1990)⁷⁶. În conformitate cu articolul 94 al Constituției, Adunarea Federală reprezintă forumul legislativ și reprezentativ al Federației Ruse. Ea este formată din Camera Superioară

(Sovietul Federației) și Camera Inferioară (Duma de Stat), deosebirile formale dintre aceste două camere nefiind doar simple formalități (cum este cazul celor mai multe dintre Parlamentele bicamerale ale statelor europene). În cazul Federației Ruse, acest principiu de separație reflectă o sciziune existentă adâncă între realități foarte disparate ale statului federal și ale elementelor sale constitutive. În Sovietul Federației Ruse intră câte 2 reprezentanți din partea fiecărui subiect al Federației (de regulă – șeful puterii legislative și șeful puterii executive), formînd în total o Adunare, care numără circa 450 de deputați, aleși pentru un mandat de 4 ani. Pe lîngă criteriul teritorial de reprezentare în cadrul Sovietului Federației Ruse, deputații reprezintă și partide, mișcări politice și grupuri economice, care încearcă să-și protejeze interesele corporatiste prin intervențiile elitelor politice. Mai mulți politicieni și autori ruși susțin că modelul actual al parlamentului Federației Ruse este imperfect și că acesta ar trebui schimbat printr-o reprezentare mai potrivită a regiunilor Rusiei, “după o formulă mai simplă și în care ideologiile nu și-ar găsi locul”⁷⁷. Astfel, în opinia lui Igor Goloskokov, fiecare teritoriu (krai, oblast’, republică) ar putea să fie reprezentat printr-un număr egal de 5 deputați, în majoritate aleși printr-un scrutin intern și chiar să se renunțe la modelul bicameral al Parlamentului, ceea ce ar conferi mai multă operativitate legislativă.

Cronica evenimentelor de după 1991 încoace, care descriu evoluția relațiilor dintre componentele federației și centrul federativ, constituie poate cel mai interesant crîmpei de istorie post-sovietică. Toți acești ani pot fi convențional împărțiți în cîteva etape distincte:

1. 1990 – martie 1992 – “parada suveranităților”, care-a permis fostelor republici autonome și regiunilor (okruguri) Rusiei să-și ridice statutul lor politic, obținînd recunoașterea din partea Centrului federal în calitate de republici independente ca părți ale Federației Ruse. Tatarstanul, Bashkortostanul, Yakutia și alte republici, cu o componentă etnică vizibilă, s-au numărat printre cei mai insistenți promotori ai unei cît mai largi independențe administrative, economice și politice. În același timp, ideea națională care s-a asociat cu aspirația restabilirii unor state naționale (care au existat anterior, ori – inventate!) sau restituirii limbilor și culturilor denigrate de către fostul regim sovietic s-a înscris printre elementele mobilizatoare ale acestei mișcări, conduse de regulă de către vechea nomenclatură etnică, care spera astfel să supraviețuiască în aceste noi condiții. Anii 1991-1992 au constituit un pericol real pentru dezintegrarea Federației Ruse, inclusiv datorită instabilității centrului federal și a proastei imagini pe care o cîștigase vechiul centru de putere.

2. Semnarea Tratatului federal (martie 1992) a jucat un rol crucial în dezvoltarea federalismului rus prin negocierea unor compromisuri maxime între autoritățile centrale și elitele regionale, care-au servit la păstrarea unității și integrității teritoriale a Federației Ruse în cadrul frontierelor sale

istorice. Tratatul federal nu i-a putut mulțumi în egală măsură pe unitariști (derjavniki) și separatiști, deși a avut marele merit de a distribui asimetric autoritatea administrativă și politică între diverșii subiecți ai Federației Ruse. Două dintre noile republici ale Federației Ruse: Tatarstanul și Cecenia — nu au semnat Tratatul Federativ, atunci când Moscova le-a propus acest lucru, ceea ce a fost perceput drept un atentat la integritatea Rusiei, preferînd în schimb să se proclame drept state pe deplin independente pentru ca în acest fel să se plaseze cît mai înafara Federației Ruse. Aflarea Ceceniei chiar la periferia Federației a înrăutățit și mai mult situația generală din Caucazul de Nord, întrucît făcea proiectul unei potențiale secesiuni *de jure* și *de facto* foarte plauzibil și atractiv din punctul de vedere al elitelor naționale. Pe de altă parte, aflarea Tatarstanului chiar în centrul teritoriului Federației Ruse făcea puțin mai problematică “ieșirea” acestei republici, dar păstra suficiente motive de tensiune pentru un “război rece” al declarațiilor și ostilităților la adresa centrului federal. Centrul Federal, la rîndul său, a încercat să descurajeze eforturile orientate spre independența acestor subiecți, utilizînd, în acest sens, toate mijloacele posibile: simbolice, economice și chiar militare. Mai multe republici (foste unități teritoriale autonome) au semnat un Tratat unional, dar și-au asigurat prioritatea legală a constituțiilor lor republicane asupra propriului teritoriu, ceea ce a provocat în curînd o nouă criză juridică, legată de faptul că, la acel moment, Federația Rusă nu dispunea încă de propria sa Constituție. Procesul de îndepărtare de centrul federal a cuprins, pe de altă parte, nu doar fostele republici autonome, dar și teritoriile administrative și oblasturile inferioare, care sperau, în acest fel, să-și sporească importanța statutului lor administrativ și chiar să concureze cu republicile existente. După mărirea teritorială, unele dintre aceste republici erau de multe ori superioare republici “formale”, ceea ce făcea din posibilitatea dezintegrării o simplă chestiune de timp.

3. Adoptarea Constituției Federației Ruse (decembrie 1993) a inaugurat cea de-a III etapă a federalismului rus, prin care Tratatul federal a devenit o parte a noii Constituții. În acest fel se recunoștea noua structură a Federației Ruse, avînd în componența sa 89 de subiecți (dintre care 21 de republici, 6 kraiuri, 49 de oblasturi, 10 okruguri autonome, 1 regiune autonomă și 2 orașe de importanță federală: Moscova și Sankt-Petersburg). Potrivit Constituției, existau două tipuri de subiecți care formează Federația: (1) subiecți care au atributele unor unități quazi-independente (sub forma republicilor) și (2) formațiuni administrativ-teritoriale (kraiuri, oblasturi, mega-orașe: Moscova și St.Petersburg). Procesul separației puterilor între autoritățile regionale și organele centrului federal nu s-a încheiat, însă, odată cu adoptarea Constituției din 1993, continuînd și în prezent prin efectele pe care reforma economică și conflictele regionale le-au introdus în relația de putere din interiorul Federației Ruse.

Trebuei să remarcăm că, s0pecificul Federației Ruse ține de complexitatea

sa (cu cei 89 de subiecți atât de diferiți, cu tensiuni excepționale între republici și oblasturi, dar și între okrugurile naționale, aflate în componența acestor oblastiuri). Regiunea Tiumen (oblasti) dispune de 2 okruguri etnice: Yamalo-Nenetz și Khanty-Mansi, care, potrivit actualului aranjament teritorial, reprezintă subiecți egali ai federației. Este neclar însă cine este deținătorul adevărat al resurselor explorate sau cunoscute în aceste teritorii? Și centrul federal și subiecții teritoriali își revendică cu egală îndreptățire dreptul de monopol asupra imenselor bogății petroliere, gaz etc. Pe de altă parte, relațiile federale suferă astăzi de un grad foarte mare de centralism, chiar unitarism pronunțat, întrucât centrul federal deleghează competențe de sus în jos, utilizându-și, în acest scop, propriile reguli de administrare ale resurselor existente, ceea ce alimentează conflictul cu elitele regionale. Sînt foarte rare cazurile în care subiecții federali ar dori să delegheze o parte din prerogativele lor Centrului Federal și, din acest motiv, Federația Rusă păstrează, în linii generale, aceleași elemente unitariste pe care le-a avut și înainte de 1990. De altfel, Centrul Federal este cunoscut prin preferințele sale de a trata fiecare subiect în parte, distribuind asimetric puterea către regiunile sale, în temeiul unor tratate bilaterale dintre autoritatea federală executivă și administrațiile acestor regiuni. Dacă este de înțeles spaima autorităților federale ruse de a nu pierde controlul asupra teritoriilor foarte disparate ale federației, conflictele dese dintre elitele regionale și moscovite nu pot decît să dramatizeze evoluțiile viitoare dintr-o federație slăbită.

Primul acord de acest fel a fost semnat cu Tatarstanul, în februarie 1998, încheind lunga confruntare dintre această republică autonomă și centru. Alte cîteva zeci de tratate au fost încheiate cu ceilalți subiecți: Bashkortostan, Kabardino-Balkaria, Osetia de Nord, dar și cu anumite regiuni mai mici, cum este: Krasnodar, Sverdlovsk, Kaliningrad și Orenburg. Tratatele și acordurile semnate derivă din articolul II al Constituției Federației Ruse care dă posibilitatea semnării unor relații contractuale între subiecții săi. Se observă, însă, că semnarea acestor acorduri nu reprezintă o practică obligatorie, ci mai degrabă — încercări de a găsi soluții pentru regiunile "cu probleme". Se constată, astfel, o relație dublă între subiecții federali și Moscova. O acțiune de delegare graduală a autorității de sus în jos a condus la accentuarea unui grad sporit de autonomie al regiunilor ruse, iar, pe de altă parte, efortul elitelor regionale/naționale, care-au realizat că nu vor putea supraviețui fără ajutorul centrului federal și al cooperării interregionale. Cei mai mulți dintre experții care au studiat problemele complexe ale sistemului de stat din Rusia și ale federalismului rus, în particular, împărtășesc opinia că separatismul anumitor subiecți ai federației, în special separatismul național, a fost depășit în mare parte (cu excepția Ceceniei, zdrobită de aviația și tancurile rusești pentru a 3 oară în ultimii 5 ani — *n.n.*), dar nu și separatismul regionalismului economic.

Concepția dezvoltării regionale ruse presupune că ajutorul federal se

oferă regiunilor numai pe baza unor înțelegeri contractuale între Centru și subiecții federali, prin care sînt specificate condițiile în care este oferit acest ajutor și obligațiile mutuale ale ambelor părți. Un pericol real pentru Federația Rusă îl reprezintă diferențierea continuă a cadrului legislativ între subiecții federali (circa 29% din toate actele normative, adoptate în regiuni, au fost ulterior abrogate de către organele competente ale Federației Ruse)⁷⁸, ceea ce este utilizat ca argument pentru limitarea atribuțiilor legislative ale subiecților federali după 1992. Este de așteptat ca aceste tentative să destabilizeze sistemul juridic al relațiilor federale, în ansamblul său, datorită progreselor pe care unii dintre actualii subiecți federali le-au realizat în ultimii ani pentru a se distanța de povara controlului exercitat de Centrul Federal. Totuși, o bună parte dintre experții federalismului rus consideră că, pentru a se trece de la perioada politicii regionale pasive la abordări noi, mai eficiente, de însuflețire a identităților regionale, este necesar ca Centrul federativ să accepte formarea cîtorva priorități pentru asigurarea acestei tendințe în creștere, menționînd printre acestea⁷⁹:

- (1) caracterul integru al statului rus;
- (2) existența unui spațiu economic unic pentru toți membrii federației;
- (3) solidaritatea socială între toți membrii federației în atingerea indicatorilor generali și regionali de evaluare a calității vieții populației;
- (4) eficiența economică a deciziilor legate de realizarea scopurilor și sarcinilor politicii regionale.

Pentru ca aceste criterii de funcționare să devină operabile pentru paradigma regionalismului rus, se estimează că primul pas ar trebui să fie trecerea de la metodele de slăbire a diferențierii regionale, întemeiate prioritar pe procesele de redistribuire teritorială a resurselor, la metodele bazate pe dezvoltarea regională întemeiată pe propriile forțe. Nu putem ignora o anumită asemănare între metodele recomandate centrului federal rus cu soluțiile care pot fi aplicabile în Republica Moldova și integrînd componente principale pentru relațiile centru-regiune: unitatea statului, solidaritatea socială, spațiu economic unic și eficiență economică.

1.7.2. Cazul Ucrainei

Sistemul administrației publice în Ucraina este împărțit în 3 categorii de bază: autorități naționale, regionale și locale. Guvernul național este subordonat Parlamentului Ucrainei (Radei Supreme). Autoritățile publice regionale sînt reprezentate de un număr format din 24 de regiuni (oblast'), fiecare dintre acestea avînd cîte un Consiliu ales (Rada) și o Administrație Executivă, în componența acestor regiuni intrînd orașele, raioanele și municipiile urbane. Republica Crimeea, orașele Kiev și Sevastopol sînt considerate, în sistemul administrației teritoriale ucrainene, drept entități care dispun de un nivel regional de competență. Reprezentanții președintelui

țării sînt numiți în calitate de guvernatori ai regiunilor, pentru a asigura în acest fel realizarea politicilor statului la nivelul administrativ subnațional, deși aceste funcții vor fi dizolvate din acest an, în virtutea procesului de descentralizare locală și regională, asumată de Guvernul de la Kiev. Nivelul I de competență este nivelul municipal sau local. Acest nivel include o serie de orașe, orașele, sate și cătune. Există două tipuri de raioane: acele care se găsesc în subordonarea directă a oblasturilor și acele care reprezintă sectoarele unui oraș mai mare. La fiecare nivel al administrării locale există consilii alese (rade), acestea pot să lipsească doar în cazul sectoarelor orașenești. Administrația locală și regională funcționează, în Ucraina, în temeiul prevederilor conținute în Legea privind Radele locale ale Consilierilor Naționali și ale guvernelor locale și regionale. Deciziile consiliilor locale, în deplinătatea jurisdicției lor, nu pot fi abrogate de către o autoritate guvernamentală, acest lucru fiind posibil doar prin decizia unei curți de justiție sau în conformitate cu prevederile Constituției.

În realitate, capacitatea efectivă a consiliilor locale de a-și apăra propria autonomie administrativă a fost, adeseori, limitată de nenumărate regulamente și restricții administrative sau de ordin financiar, impuse de către guvernul central de la Kiev, ceea ce a făcut problematică intenția autorităților ucrainene de a descentraliza puterea de stat. Există o serie de inițiative actuale ale Radei Supreme în vederea clarificării cadrului juridic pentru funcționarea guvernământului local în Ucraina și se așteaptă ca statutul consiliilor regionale să fie întărit și consolidat în corespundere cu principiile autonomiei locale și ale descentralizării. De curînd, autoritățile de la Kiev au impus adoptarea unor schimbări importante în Regulamentul lucrărilor Radei Superioare a autonomiei din Crimeea, prin care corespondența cu organele administrației centrale ale Ucrainei se va produce, de azi înainte, numai în limba oficială. Într-un interviu acordat de Leonid Graci, speakerul Radei Supreme de la Kiev, se afirmă că limba rusă va rămîne să funcționeze în cadrul peninsulei Crimeea ca limbă de comunicare⁸⁰. Potrivit statutului acestei autonomii, populate de circa 2 mil. de oameni, Serviciul de securitate, organele de interne, organele fiscale se subordonează direct Ministerelor din Kiev. Trebuie să remarcăm că, în ciuda statutului său de republică, a unei Constituții adoptate cu multă pompă și organe legislative (Parlament, Președinte al Republicii Autonome etc.), Crimeea a rămas egalizată în atribuțiile sale unei regiuni (oblast') ordinare ucrainene.

1.7.3. Cazul Georgiei

Potrivit Constituției pe care a adoptat-o în 1995, Georgia reprezintă o republică prezidențială. Parlamentul georgian este ales pentru un mandat de 4 ani, are 150 de deputați, aleși pe liste de partid, dintre care 85 de man-

date sînt rezervate celor aleși în cadrul unor circumscripții cu un singur mandat. Președintele țării deține puterea executivă și guvernează printr-o Cămară de stat, condusă de către un ministru de stat, care este echivalent funcției de prim-ministru. În ceea ce privește funcționarea sistemului de administrare publică a colectivităților teritoriale, aceasta s-a dovedit a fi una din cele mai grele probleme cu care s-a ciocnit Georgia după 1990. Principala problemă rezidă în faptul că peste 15% din teritoriul țării, în special arealele cunoscute în perioada sovietică sub numele de Republica Autonomă Abhazia și Republica Autonomă Osetia de Sud, se găsesc astăzi sub controlul unor regimuri secesioniste. Din această cauză, la momentul adoptării Constituției sale, Parlamentul (1992-1995) a decis să amîne inserarea unor formule constituționale cu privire la structura teritorială a țării pînă la deplina "restaurare a suveranității și integrității sale teritoriale". În general, problemele cu care se confruntă guvernul georgian în soluționarea separatismelor sale sînt de 2 feluri: pe de o parte — cele care sînt legate de existența unor unități teritorial-autonome moștenite din perioada regimului sovietic, pe de altă parte — cele care țin de organizarea guvernămîntului local în arealele rămase sub controlul administrației centrale de la Tbilisi. Secesionismul osetin și abhaz au crescut pe măsura orientării Georgiei spre ieșirea din URSS, optînd spre separarea *de facto* și *de jure* de fosta RSSG, ceea ce s-a soldat cu provocarea unui conflict sîngeros, care a durat cîțiva ani la rînd. Cunoscîndu-se sprijinul acordat acestor mișcări secesioniste din partea Rusiei, se crede în general că ambele sciziuni teritoriale aparțin în exclusivitate unor forțe externe. Unica republică autonomă a Georgiei, care nu a cunoscut conflicte militare este Ajaria, deși relațiile sale cu Tbilisi sînt în continuare măcinate de conflicte legate de redistribuirea competențelor formale și efective și căutarea unor soluții de integrare și diversificare a legăturilor jurisdicționale cu această republică.

Abhazia: Abhazia și-a obținut statutul său autonom pentru prima dată în 1921, odată cu adoptarea Constituției Republicii Democratice Georgiene, după care, urmînd schimbările din URSS, și-a revizuit statutul de mai multe ori, astfel încît, în decembrie 1921, Abhazia a fost declarată *republică contractuală*, iar în februarie 1931, a fost ridicată din nou la statutul de republică autonomă în componența Georgiei. Particularitatea Abhaziei ține de procentul redus de populație abhază în arealul acestei foste republici autonome — doar 18% din întreaga populație (față de 46% — georgieni). În corespundere cu politica națională a URSS, națiunea titulară s-a bucurat de foarte multe privilegii, astfel încît perioada de democratizare a fost percepută ca un atentat la aceste privilegii. După lovitura de stat din Tbilisi din decembrie-ianuarie 1991, ca răspuns la restaurarea Constituției Georgiene din 1921 de către Consiliul Militar Georgian, Sovietul Suprem Abhaz a declarat restaurarea Constituției Abhaze din 1925, ceea ce a provocat

secesiunea din Georgia (fapt nerecunoscut de către fracțiunea "Abhazia Democratică" și Tbilisi nici până astăzi). Conflictul dintre georgieni și abhazi a culminat cu evenimentele din 14 august 1992, atunci când trupele militare georgiene au intrat pe teritoriul Abhaziei, și la care, cu sprijinul deplin al Rusiei și al voluntarilor-mercenari din nordul Caucazului, trupele abhaze au răspuns printr-o mobilizare generală, reușind să riposteze. În rezultat, peste 250.000 de georgieni au fost expulzați din Abhazia. Procesul de negocieri a început în 1994, cu medierea OSCE și a unui grup de mediatori internaționali, numiți "Prietenii Georgiei" (SUA, Marea Britanie, Germania, Franța și Rusia), iar trupele de pacificare rusești au început să exercite rolul de forțe de demarcare între Abhazia și Georgia. Până în prezent, cele două probleme – statutul Abhaziei și repatrierea refugiaților – nu sînt soluționate, Abhazia insistînd asupra unei confederații de state, propunînd ca reîntoarcerea refugiaților să se facă pe etape (ceea ce după părerea georgiană ar necesita cîteva decenii). În 22 august 1995, Abhazia și-a declarat independența deplină de Georgia, desfășurînd alegeri, pe care partea georgiană le-a considerat neconstituționale. Ca urmare a unor acțiuni de gherilla, din mai 1998, cei peste 50.000 de refugiați care se reîntorseseră în Abhazia au trebuit să părăsească casele lor pentru a treia oară, medierea conflictului fiind deosebit de dificilă.

Osetia: Dacă cei mai mulți dintre georgieni acceptă ideea unei autonomii acordate Abhaziei, atitudinea lor față de Osetia de Sud (defileul Țhinvali) este cu totul diferită, întrucît această regiune a fost creată în aprilie 1922 de către URSS, pentru a-și extinde ulterior controlul asupra Georgiei. Statutul acestei regiuni nu este acceptat de Tbilisi și din motivul că, acceptînd Osetia de Sud, se acreditează ideea re-unificării cu Osetia de Nord, astăzi parte componentă a Federației Ruse. Tocmai de aceea Tbilisi preferă să numească Osetia de Sud – Samachabló, Shida Kartli, ori, prin termenul relativ neutral, raionul Țhinvali⁸¹. O altă caracteristică a Osetiei de Sud este că, în timp ce osetinii constituie circa 70% din populația regiunii, cea mai mare parte a lor locuiesc în alte regiuni ale Georgiei (numai 60.000 din 164.000 se găsesc în Țhinvali). Conflictul dintre georgieni și osetini s-a început în 1990, pe timpul președintelui Gamsakhurdia, care, după 2 tentative de invalidare a unor referendumuri repetate prin care se auto-proclama Republica Autonomă a Osetiei de Sud, în Țhinvali, a dizolvat Regiunea Autonomă a Osetiei de Sud. Conflictul a durat cîteva ani la rînd, rolul de mediator jucîndu-l astăzi OSCE și Rusia. Chiar dacă nu s-a ajuns la o soluție politică, se crede, în general că rezolvarea conflictului din această regiune este mult mai aproape decît în cazul Abhaziei.

Ajaria (ori Adjaria): În ciuda diferențelor de opinii și atitudini între Batumi și Tbilisi, nu a existat nici un conflict deschis, după 1991, în Ajaria, această republică autonomă nepunînd niciodată la îndoială statutul său de parte componentă a Georgiei. Spre deosebire de alte grupuri de interese

care s-au mobilizat în conflictele din Georgia, stabilitatea relațiilor din Ajaria s-a datorat, în cea mai mare parte, autoritarismului liderului său, Aslan Abashidze, liderul Uniunii Democratice pentru Renașterea Georgiei (UDRG). În ultimii ani se observă, totuși, o degradare a încrederii în raporturile dintre Batumi și Tbilisi și, în special, datorită persistenței unor limitări ale drepturilor omului în această regiune, a boicotului pe care UDRG l-a declarat pentru alegerile din Parlamentul Georgiei în 1998 și disputa asupra gardei de coastă pe care Ajaria insistă s-o dețină ca o prerogativă a sa specifică (după plecarea trupelor rusești).

Sistemul administrării publice teritoriale în Georgia: Administrația locală în Georgia este reprezentată, după adoptarea noii legi din 1997, prin două nivele de autoritate. Primul nivel include satul, localitatea, comunitatea și orașul, al doilea - raionul și orașele mari, care nu sînt subordonate raioanelor (Kutaisi, Batumi, Suhumi, Țhinvali, Poti, Rustavi), Tbilisi fiind și el un oraș cu statut special. Unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel dispun de Consilii locale – “sakrebulo” – care sînt alese de către populația din respectivul teritoriu. Puterea executivă este exercitată de executivul local – gamgeoba, a cărei conducere aparține unui primar – gamgebeli – ales de către “sakrebulo” dintre membrii săi (tot el fiind și președinte al consiliului). La nivelul raionului, consiliile locale sînt alese pe principiul reprezentării proporționale pe liste de partid. Puterea executivă este deținută de către un “gamgeoba” de nivel raional, într-o municipalitate sau oraș. Conducătorii orașelor – primarii – sînt numiți și demși de către președintele Georgiei, iar în Ajaria și Abhazia – de către legislativele acestor autonomii, cu consimțămîntul Președintelui⁸². Mulți cred că Georgia nu poate accepta o dezintegrare în continuare a teritoriului, după scheme medievale, fiindcă, în acest fel, reconstituirea provinciilor istorice ar pune în pericol existența statului georgian ca atare. Din punctul de vedere al oponentilor federalizării Georgiei, constituirea unor subiecți federali, dotați cu autoritate asimetrică în raport cu regiunile istorice, poate dezechilibra integritatea teritorială și alimenta noi focare de secesiune în regiunile frontiere învecinate cu Armenia și Turcia (Javakheti este, de exemplu, o regiune dens populată de armeni). Pe de altă parte, susținătorii unei Georgii federale sprijină ideea unor noi aranjamente teritorial-regionale, cu unități regionale mai mici, și cu lichidarea vechiului sistem raional de organizare administrativ-teritorială și care reprezintă un exemplu tipic de menținere a unor vechi probleme teritoriale, combinînd tensiuni etnice și tendințe centrifuge.

1.8. Suveranitate, autodeterminare, autonomie

Suveranitatea: Fără îndoială, suveranitatea reprezintă corolarul doctrinei constituționale de bază a dreptului internațional, reprezentînd un argument

fundamental pentru afirmarea egalității statelor în cadrul comunității internaționale, orice îngrădire fiind considerată drept un atentat inadmisibil la suveranitatea entităților protejate prin normele dreptului internațional. În virtutea naturii polierarhice a societății internaționale, suveranitatea statelor vorbește, cel puțin, despre faptul că, “acestea (statele - *n.n.*) nu se supun, din punct de vedere juridic, nici unei autorități superioare”⁸³. De cele mai multe ori, suveranitatea a fost înțeleasă într-un sens destul de utilitarist, considerându-se că ea ar reprezenta o “totalitate a cerințelor particulare și extinse pe care statele le stabilesc în relațiile cu alte state, fiindcă, altminteri, s-ar ajunge la o falsă doctrină pe care realitatea relațiilor internaționale nu o confirmă”⁸⁴. Cu toate acestea, termenul de “suveranitate” a produs sistematic discuții încinse atât printre oamenii politici, cât și printre specialiștii în drept internațional. Una din principalele critici care i-a fost adusă termenului de “suveranitate” se referă la rădăcina acestui termen – *soveran*, având conotații medievale inadecvate pentru desemnarea realităților dinamice ale societăților moderne.

Într-un limbaj mai formalizat, putem afirma că specialiștii în dreptul internațional și-au pus, adeseori, întrebarea, dacă se poate vorbi despre o “suveranitate absolută” a statelor, fiind la curent cu limitările inerente respectării unor domenii codificate ale dreptului internațional, cum este cel al dreptului omului, ceea ce înseamnă de fapt, că nici o suveranitate a statului nu se poate plasa mai presus de principiile dreptului internațional⁸⁵. Există și anumite opinii ale unor autori americani⁸⁶, după care suveranitatea, ca putere supremă, nu este numai o absurditate, dar este și imposibilă într-o lume a statelor care se mândresc cu independența unuia față de celălalt și care acordă celuilalt un statut de egalitate în fața legii”.

Dreptul internațional a impus, totuși, anumite limitări distincte asupra extensiunii permise acțiunilor interne, cât și externe ale statelor, una dintre acestea privind interdicția fundamentală ca un stat să-și impună voința asupra teritoriului altui stat, cu excepția unor situații speciale, cum ar fi protecția propriilor cetățeni. Există și alte limitări care pun în discuție natura absolută a suveranității, inclusiv al celor care țin de: (1) dreptul de trecere autorizată și libertatea navigației în largul mării și prin canalele navigabile internaționale, (2) responsabilitatea statului pentru acte săvârșite pe teritoriul său care pot dăuna altui stat, (3) folosirea echitabilă a resurselor de apă de care depind și alte state etc. În sfârșit, solicitarea respectării dreptului omului în fiecare țară, nefiind doar o excepție, ci o regulă a conviețuirii internaționale, reconfirmă faptul că suveranitatea statului nu este nici pe departe un concept metafizic, și nici o parte esențială a statalității, ci, în primul rând, un termen care privește exercitarea exterioară a puterii statului și care este pe deplin răspunzătoare în fața legilor dreptului internațional. Vom utiliza în continuare această abordare a suveranității pentru a o raporta la exemplul regionalizării din Republica Moldova.

Autodeterminarea: Principiul autodeterminării s-a exprimat cel mai plenar la sfârșitul secolelor XVIII și XIX prin destrămarea marilor imperii: Otoman, Habsburgic și Rus, cererile pentru obținerea unei mai mari autonomii și autoadministrări alimentând aspirația națiunilor eliberate de regimurile coloniale și cursul (foarte la modă pe atunci) de constituire al statelor naționale. La sfârșitul primului război mondial, principiul autodeterminării a jucat un rol primordial în refacerea politică a hărților Europei de către puterile învingătoare, inclusiv la Conferința de Pace de la Paris. Președintele SUA, Wilson asocia acest principiu al autodeterminării (“ca expresie succintă a aspirației de a te conduce singur și de a nu fi condus de alții”) cu principiul democrației⁸⁷. Din păcate, multe din statele nou create după 1991 nu și-au asumat obligații interne pentru respectarea principiilor pe care le proclamau în actele lor de independență și, în acest fel, instabilitatea internă a alimentat în mod decisiv nesiguranța internațională din perioada postbelică și reducerea capacității acestor state de a propune cetățenilor lor un nivel decent de guvernare și democrație. Cu toate succesele pe care le-a obținut în mobilizarea națiunilor și surparea vechilor imperii, principiul autodeterminării nu este suficient de coerent cum s-a părea să fie și, din această cauză, realizarea lui în practică a produs, adeseori, mai multe probleme decât soluții. Un raport asupra problemelor conținute de insulele Aland este ilustrativ prin interpretarea făcută sensului „autodeterminării” și posibilităților sale practice de realizare:

„Deși principiul autodeterminării popoarelor joacă un rol important în gândirea politică modernă, în special, începând cu Primul Război Mondial, trebuie de subliniat faptul că acesta nu este menționat în Convenția Ligii Națiunilor. Recunoașterea acestui principiu în câteva tratate internaționale nu poate fi considerată suficientă pentru a-l pune pe picior de egalitate cu o regulă pozitivă a Dreptului Internațional. Dreptul Internațional nu recunoaște dreptul grupurilor naționale, ca atare, de a se separa de statul din care fac parte prin simpla exprimare a unei dorințe, mai mult decât recunoaște dreptul altor state de a cere o asemenea separare. În general, acordarea sau refuzul dreptului unei părți a populației de a-și determina propriul destin politic prin plebiscit sau printr-o altă metodă este, în mod exclusiv, un atribut al suveranității fiecărui stat care este definitiv constituit”⁸⁸.

În terminologia sovietică, conceptul autodeterminării naționale a urmat argumentele cunoscute în preajma Primului Război Mondial „în problema națională”, dar numai în măsura în care exercitarea acestuia ar fi putut promova interesele luptei de clasă și pentru sublinierea hegemoniei „clasei muncitorești” în societate. Secesiunea a fost constant văzută ca o formă de luptă de clasă împotriva “împilatorilor burghezo-moșieri”, avînd drept rezultat scontat fie — “revoluția mondială” de inspirație troțkistă, fie — o societate fără clase, organizată după principiile Codului Moral al Comunismului, de inspirație stalinistă.

Pentru ca să nu mergem foarte departe după exemple, vom apela la

modul în care doctrina sovietică, întemeiată pe manipulare și represiune, a determinat constituirea și menținerea unei formațiuni artificiale — RASSM — în perioada primilor ani de regim sovietic, ca avanpost al luptei pentru obținerea controlului asupra Moldovei istorice și a întregii Români⁸⁹. Tot astfel, URSS înțelegea să promoveze peste tot dreptul națiunilor la autodeterminare, dar nu și în regiunile sale de frontieră, în care secesiunea era privită ca “venind împotriva intereselor maselor atât în regiunile din centru, cât și în cele de graniță”⁹⁰. Aplicarea aleatorie și cu rezultate incerte a făcut ca principiul autodeterminării să nu fie integrat plenar în documentele de bază ale dreptului internațional: el nu este menționat decât în treacăt în Declarația Universală a Drepturilor Omului, din 1948 (deși în preambul există o referire la dezvoltarea pe bază de prietenie a relațiilor între națiuni) și nu a fost recunoscut ca un drept fundamental al sistemului Națiunilor Unite, stabilit în 1945, fiind tratat ca o “*lex imperfecta*”, ori, altfel spus, mai degrabă ca o revendicare, care nu și-a găsit încă un statut corespunzător în dreptul internațional.

În concluzie, trebuie să spunem că este greu de găsit situații în care vreun stat ar fi acceptat “dreptul tuturor popoarelor la autodeterminare”, cu singura excepție a cazurilor legate de decolonizare și mai ales, în situațiile de criză adâncă a fostelor sisteme coloniale. În practica internațională, se recunoaște doar dreptul popoarelor la independență de sub dominația străină, adică al țărilor invadate și/ori controlate de către puteri străine, dar aceasta nu înseamnă că orice “popor” non-colonial sau minoritate din interiorul unui stat existent a obținut deja dreptul la independență sau autodeterminare. Practica internațională nu recunoaște explicit orice fel de „autodeterminare” (care ar deveni „o lozincă pe care o spun toți pentru a se identifica cu cei virtuoși”⁹¹), ci doar acele ale unui drept limitat de: (1) autodeterminare externă, definit ca dreptul la libertate obținut de la o putere colonială anterioară; (2) autodeterminare internă, definit ca independență a populației unui întreg stat față de influența sau intervenția străină.

Autonomia: Conștienți de lipsa unor prescripții infailibile asupra limitelor autonomiei, vom analiza în continuare instituțiile prin care principiul autonomiei locale s-a făcut cunoscut în practica statelor moderne și măsura în care aceste state au considerat necesar să delege unor autorități teritoriale subnaționale anumite responsabilități și competențe distincte. Pentru simplitatea clarificărilor, vom utiliza, în acest sens, o tipologie a autonomiilor, care ține de structura statelor: (1) federale, (2) internaționalizate și (3) național-unitare. Structura etno-federativă și administrativă a Iugoslaviei și a URSS, dar și faptul că mai multe teritorii federative fuseseră definite în termeni exclusiv etnici (RSSU, Republica Slovacă, Slovenă, Croată, Sîrbă), a jucat un rol catalizator în dezintegrarea fostelor construcții de stat federative⁹². Evident, nu statul federal și nici conceptul de federalism au purtat vina pentru colapsul acestor state, ci faptul că structurile nominal

federale ale acestora nu au conținut instituții civile și stimulenți adecvați pentru încurajarea unei participări satisfăcătoare a tuturor cetățenilor, indiferent de etnie, la formularea priorităților și politicilor din cadrul acestor state, condiții absolut necesare pentru viabilitatea și stabilitatea structurilor federale într-un spațiu multi-etnic și multicultural.

NOTE

¹Această abordare a regionalismului poate fi întâlnită și în "Regional Systems and International Relations", de Helena Lindholm, "Approaches to the Study of International Political Economy". Gothenburg: Peace and Development Research Institute, University of Gothenburg, pp. 119-24., Raimo Väyrynen, 1992.

²Karoly Gruber, Regionalism, state naționale, integrare europeană, în *Altera*, V, 1999, p. 62-65.

³Anssi Paasi, 1986, "The Institutionalization of Regions. A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity". *Fennia*, vol. 164, no. 1, p. 105-46.

⁴Speech of Mr Gomez de Las Rocas, President of the Self Governing Community of Aragon, 5th European Conference of Frontier Regions, Rovaniemi (Finland), 18-21 June 1991.

⁵Alexander B. Murphy, 1991, "Regions as Social Constructs: The Gap between Theory and Practice". *Progress in Human Geography*, vol. 15, no. 1, p. 22-35.

⁶Darrell Delamaide, 1994, *The New Superregions of Europe*. London: Dutton.

⁷Marja Salmela, 1996, "PerSmeren kaari on voiman pesä". *Helsingin Sanomat*, September 3, p. D1.

⁸Boris Lavrovski, Viaceslav Masakov, Alexandr Pozdnicov: Bogatie sub'ecti – sil'naja federacija, *Nezavisimaia Gazeta*, 24.11.99, p. 4.

⁹*Nezavisimaia Gazeta*, 11.02.2000, Dictatura zakona dlia regionov, p. 3.

¹⁰Etel Solingen, 1996, "Democracy, Economic Reform and Regional Cooperation". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 8, no. 1, pp. 79-114. See also her "Economic Liberalization, Political Coalitions, and Emerging Regional Orders", in David Lake & Patrick Morgan (eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World*. Philadelphia: Penn State University Press.

¹¹Bjrn Hettne & Andr s Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: UNU/WIDER, p. 1-11.

¹²This also the conclusion by Wriggins op. cit. 1992, pp. 291-95. In fact, one has to take seriously the possibility that major powers have participated in regional politics as much by invitation as imposition as the local power-holders have needed resources from them to maintain their own clientelist arrangements; on Africa, see Christopher Clapham, 1996, *Africa and International System. The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹³Vincent Cable, 1994, "Overview", in Vincent Cable and David Henderson (eds.), *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*. London: The Royal Institute of International Affairs, p. 5-6.

¹⁴Lexicon of terms and concepts in public administration, public polics and political science, *Osnovi*, Kyiev, 1998, p. 359.

¹⁵Raimo Väyrynen, 1997.

¹⁶G. Dupuis, M.-J. Guedon, *Droit administratif, supracit.*, pp. 207-208.

¹⁷Corneliu-Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, All Beck, 1999, București, p. 126-127.

¹⁸Doremus, Paul. 1988. "Regionalism: A Review of the Literature", Cornell University, Government Department, (July).

¹⁹James Kurth, 1993, "Mitteleuropa and East Asia. The Return of History and Redefini-

tion of Security”, in Meredith Woo-Cumings & Michael Loriaux (eds.), *Past as Prelude. History in the Making if a New World Order*. Boulder, CO: Westview, p. 33-57.

²⁰Suisheng Zao, 1997, *Power Competition in East Asia*. New York: St.Martin's Press, p. 186-89, după cum și – Peter Katzenstein, 1996, “Regionalism in Comparative Perspective”. *Cooperation and Conflict*, vol. 31, no. 2, p. 123-59.

²¹Claudio Scarpulla, *O Europă a regiunilor: realitate, provocări și perspective*, ALTERA, Anul V, 1999, p. 10.

²²Elh de Wilde, *European Outline Transfrontier Cooperation – The results and prospects after ten years*, 5th European Conference of Frontier Regions, Rovaniemi (Finland), 18-21 June 1991.

²³Fulvio Caccia, *The Role of Frontier Regions in the Europe of the future*, 5e Conférence européenne des régions frontalières, Rovaniemi (Finlande), 8-21 juin 1991.

²⁴Principii generale, articolul 1, Constituția Republicii Moldova.

²⁵Autonomia locală și integrarea europeană, București, 1999, p. 141.

²⁶Fried Esterbauer, Peter Pernthaler, *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt, Bilanz und Ausblick*, Braumüller, Wien, 1991.

²⁷Josef Langer, *Rețeaua economică transfrontalieră în regiunea Alpilor Adriatici*, ALTERA, nr. 11, 1999.

²⁸Totuși, anumiți autori consideră că prevederile Convenției Internaționale cu privire la Drepturile Politice și Civile se limitează doar la recunoașterea deplină a drepturilor culturale, religioase și lingvistice ale minorităților, fără a defini, pe de altă parte, mijloacele prin care vor fi asigurate aceste drepturi. Vezi - Sia Spiliopoulou, “Protection of Minorities under article 27 of the I.C.C.P.R. and the reporting system of the H.R.C.” in *Writings in Human and Minority Rights*, Northern Institute for Environmental and Minority Law of Lapland, Rovaniemi 1994.

²⁹Ibidem, art. 2 (1).

³⁰Constituția Republicii Moldova, articolul 110.

³¹Legea privind statutul-cadru al satului (comunei), orașului, municipiului, nr. 432-XIII, 19 aprilie 1995.

³²Legea privind administrația publică locală, Capitolul XII, art. 117 (1 și 2).

³³Art. 3 (1) din Legea nr. 69/1991, așa cum a fost modificată și completată prin Ordonanța nr. 22/1997.

³⁴Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism la descentralizare*, Chișinău, 1998, p. 21.

³⁵Eugen Popa, *Autonomia locală în România*, București, 1999, p. 51.

³⁶Debbash, *Institutions et droit administratif*, supracit., tome 1, pp. 411-429, G.Dupuis M.J.Guedon, *Droit administratif*, supracit., p. 208-209.

³⁷Titlul XIV al Tratatului CE, art. 130 (a).

³⁸Claudio Scarpulla, *O Europă a regiunilor: realitate, provocări și perspective*, Altera, anul V, 1999.

³⁹Jens Gabbe, *European Communities and their internal and external borders*, 5th European Conference of Frontier Regions, Rovaniemi (Finland), 18.21, 1991.

⁴⁰Luis Carlos Fernandez Espinar López, *Les structures locales dans l'Etat des autonomies, Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne*, Les etudes, Paris, 1994, p. 117.

⁴¹“Statul (spaniol n. a.) este organizat în comune, provincii și comunități autonome în curs de constituire. Toate aceste entități se bucură de autonomie pentru a-și gestiona interesele lor specifice”, articolul 137, Constituția Spaniei.

⁴²Constituția Spaniei, All, București, 1998, p. 9.

⁴³Castelao Rodriguez (J), *Manual de organizacion y funcionamiento de las entidades locales*, ministerio para las administraciones públicas, INAP, Madrid, 1990.

⁴⁴Articolul 143 al acestui Capitol stipulează: “Exercitînd dreptul la autonomie consacrat de artioclul 2 din Constituție, provinciile limitrofe cu trăsături istorice, culturale și economice comune, teritoriile insulare și provinciile cu entitate regională istorică vor putea să se

autoguverneze și să se constituie în comunități autonome cu respectarea prevederilor acestui Titlu și a respectivelor statute”.

⁴⁵Articolul 152, Constituția Spaniei, București, 1999, p. 83.

⁴⁶Luis Carlos Fernandez Espinar Lopez ilustrează dificultățile pe care Tribunalul Constituțional le întâmpină la delimitarea conceptului de autonomie, dînd exemplul unei sentințe pronunțate la 2 februarie 1981, care declara următoarele: “Autonomia este un concept juridic nedefinit care prezintă o marjă prea largă de evaluare. Autonomia locală trebuie să fie înțeleasă ca un drept al comunității locale de a participa, prin propriile sale organe, la guvernare și la administrarea treburilor care privesc această comunitate”.

⁴⁷Fanio Loras (A), Fundamentos constitucionales de la autonomia local, CEC, MADRID, 1988.

⁴⁸În sistemul de drept spaniol, drepturile speciale își datează originea din Evul Mediu, al anumitor provincii sau teritorii spaniole, în care au rămas neabrogate și nemodificate de legi sau dispoziții cu caracter general obligatoriu. Fuero – (lat. Forum – tribunal), însemna “privilegiul acordat unui anumit teritoriu, oraș sau persoană și/sau unei colecții de dispoziții legale”.

⁴⁹Francesco Merloni, L'État regional contre la centralisation, în Les collectivités decentralisées de l'Union européenne, Les études, Paris, 1994, p. 233.

⁵⁰Constituția Republicii Italiene, București, 1998, p. 17.

⁵¹Idem, articolul 117, p. 51.

⁵²Levi (F.), Studi sull' amministrazione regionale e locale, Torino, Giappichelli, 1978, p. 35.

⁵³Idem. p. 126.

⁵⁴An introduction to French administration, La documentation française, Paris, 1996.

⁵⁵Dominique Douay, Minique Jacob, Jacques Defrenne, Comunitățile locale în sistemul administrativ francez, 1996, p. 18.

⁵⁶Articolul 20, Republica Federală Germania, București, 1998, p. 42.

⁵⁷Facts about Germany, Societäts-Ferlag, 1996, p. 83.

⁵⁸După 1945 și pînă în 1990, statul federal german era format din 11 state, create în zona vestică de influență, care au adoptat constituții democratice în 1946 și 1957.

⁵⁹Facts about Germany, Societäts-Ferlag, 1996, p. 20.

⁶⁰Ewald Eisenberg/Chirstian Welz, Collectivités locales et fédéralisme, în cartea: Les collectivités decentralisées de l'Union européenne, Les études, Paris, 1994, p. 25.

⁶¹Iver B. Neumann, 1993, “Russia as Central Europe's Constituting Other”. East European Politics and Societies, vol. 7, no. 2, p. 349-69.

⁶²Kurth op. cit. 1993, p. 42-45.

⁶³Analizînd evoluția regiunilor de după destrămarea URSS (adică - a perioadei războiului rece), mulți autori observă similarități suprinzătoare între dezvoltarea regionalismului țărilor Central-Europene și al Asiei de Est: ambele complexe regionale fiind opera antebelică a unor supraputeri regionale – Japonia și Germania anilor 1930. În ce măsură modelul *Mittleuropei* și al Asiei de Est japoneze poate fi reconstituit astăzi – este o chestiune de percepție. Ca și Europa Centrală și de Est, Asia de Est a fost supusă unor dureroase fragmentări (atît în peninsula coreană, dar și la nivel regional, antrenînd rivalități militare, sciziuni politice și chiar o anumită izolare economică față de restul lumii, pe fonul unei prezențe militare importante a SUA. Spre deosebire de Asia de Est, regionalismele Europei Centrale și de Est au fost angajate (după ocuparea regiunii de către URSS), în serviciul integrării și economiei socialiste, cu asentimentul tacit al Occidentului pentru poziția de învingătoare a Uniunii Sovietice. În acest fel s-au menținut sciziuni regionale considerabile; mărturie fiind divizarea Germaniei și țărilor Europei Centrale și de Est. Comparînd felul în care Asia de Est și ECE s-au eliberat de chingile războiului rece, mai mulți autori au remarcat că, reapariția regionalismelor s-a întemeiat în Europa pe decizii deliberate ale marilor puteri, spre deosebire de țările Asiei de Est, care s-au eliberat aproape de la sine, subliniind în acest fel natura structurată a politicilor de inspirație europeană și caracterul informal, chiar fluid, al relațiilor din sînul statelor Asiei. Vezi: Suisheng Zao, 1997, Power Competition în East Asia. New York: St.Martin's Press, pp. 186-89, după cum și – Peter Katzenstein, 1996, “Regionalism în Comparative Perspective”. Cooperation

and Conflict, vol. 31, no. 2, p. 123-59.

⁶⁴Cichocki, R., and A.Cielecka, 1995, Local communities and local self-government in Poland: a regional case study, în *Local government in East Europe*, edited by A.Coulson, England, Edward Elgar.

⁶⁵Michal Illner, Territorial decentralization in Central Europe, în *The Transfer of Power*, Edited by Johathan D.Kimball, LGI-OSI, Budapest, 1999, p. 22.

⁶⁶Secțiunea 43 din Constituția Ungariei.

⁶⁷Johathan D.Kimball, *The transfer of power*, LGI, Budapest, 1999, p. 23.

⁶⁸NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Nomenclatorul Statistic al Unităților Teritoriale).

⁶⁹P.J. Taylor, 1991, "A Theory and Practice of Regions: The Case of Europe". *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 9, no. 2, p. 184-86.

⁷⁰Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Moraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *Constituția României*, Comentată și adnotată, București, 1992, p. 272.

⁷¹Publicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 265 din 16 iulie 1998.

⁷²Corneliu-Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, București, 1999, p. 151.

⁷³Există circa 1.821 de instituții subordonate ministerelor și agențiilor guvernamentale din România, ceea ce reprezintă o fragmentare excesivă a aparatului administrativ. *Jurnal Național*, 23 martie 2000.

⁷⁴Există mai multe zone libere în România, dintre care vom menționa: Zona Liberă Sulina și Regiunea Autonomă "Administrația Zonei Libere Sulina", Zona Liberă Constanța Sud și Regiunea Autonomă "Administrația Zonei Libere Constanța Sud". În 1994 au fost înființate Zona Liberă Galați și Zona Liberă Brăila.

⁷⁵Eugen Popa, *Autonomia locală în România*, București, 1999, p. 152

⁷⁶Igor Kossikov, *Federalism and Regionalism in Contemporary Russia*, Seminarul XIII al Uniunii Europene, Ventotene, September 1st-8th 1996.

⁷⁷*Nezavisimaia Gazeta*, 04.02.2000, Odnopalatnii ili dvuhpalatnii parlament?

⁷⁸*Nezavisimaia Gazeta*, 02.03.2000, Lilia Alehiceva, Slovo na zaščitu regionalinogo zakonotvorcestva.

⁷⁹Idem.

⁸⁰*Nezavisimaia gazeta*, 22.02.2000, Kto razbil shvedov pod Poltavoi?

⁸¹*Political System of Georgia*, Tbilisi 1998, p.33-35.

⁸²Idem, p. 39.

⁸³Hubert, Thierz, Serge Sur, Jean Combacau, Charles Vallée, *Droit international public*, Paris, 1984.

⁸⁴J.L.Brierly, *The Law of Nations and The Creation of States in International Law*, 1979, p. 26-27.

⁸⁵Hurst Hanum, *Autonomie, Suveranitate și Autodeterminare*, Paideia, București, 1995, p. 20.

⁸⁶Arthur Larson, C. Wilfred Jenks, *Sovereignty Within the Law*, New York, 1965.

⁸⁷Lee C. Buchheit, *Secession*, New Haven, Yale University Press, 1978.

⁸⁸Raportul Comitetului Internațional al Juriștilor desemnat de către Consiliul Ligii Națiunilor să ofere o opinie asupra aspectelor legale ale problemei insulelor Aland, Documentele Ligii Națiunilor, B.7.21, după Hanum Hurst.

⁸⁹Lazarev A., *Reunirea poporului moldovenesc într-un stat sovietic moldovenesc unic*, Enciclopedia Sovietică Moldovenească, AȘ a RSSM, vol. 5, Chișinău, 1975, p. 497, Vezi, de asemenea, și Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia*, Chișinău, 1992.

⁹⁰Iosif Stalin, *Politica guvernului sovietic în problema națională în Rusia*, 1920.

⁹¹Vernon Van Dyke, *Self-Determination and Minority Rights*, după Hurst Hanum, p. 46.

⁹²EUROPE FROM THE BALKANS TO THE URALS/ The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union by RENE LUKIC AND ALLEN LYNCH.

Capitolul II

DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN CONTEXTUL DEZVOLTĂRII NAȚIONALE

Secțiunea I

Statul și elementele sale constitutive

2.1. Suveranitatea de stat

Prin toate elementele sale constitutive: populație, teritoriu și putere publică, statul reprezintă subiectul juridic esențial în stabilirea relațiilor de drept dintre *indivizi – grupuri umane – și colectivități teritoriale*. Preeminența statului față de alți subiecți juridici se explică prin statutul special pe care acesta (statul) îl poartă față de alte persoane juridice: fie cu scop lucrativ (agenți economici) ori fără scop lucrativ (asociații sau fundații), datorându-se felului prin care a intrat în posesia acestui statut special, cât și a atribuțiilor deosebite prin care se separă autoritatea exclusivă a statului de restul purtătorilor de personalitate juridică. Atribuțiile statului se împart în două mari categorii: (1) atribuții de drept public și (2) atribuții de drept privat¹. În calitate de purtător de atribuții de drept public, statul poate intra în raporturi juridice cu unitățile administrativ-teritoriale, dar și cu unități economice de stat sau private, organizate ca regii autonome sau ca firme cu răspundere limitată sau sub forma unor organizații obștești îndreptate spre beneficiul public. Pornind de la această descriere dihotomică a atribuțiilor administrative, statul se deosebește de alți subiecți juridici prin dreptul său de a comanda asupra organelor statului, pe care tot el le înființează, dar și asupra tuturor persoanelor fizice și juridice, aflate pe teritoriul recunoscut internațional ca fiind al său. Sigur, statul nu monopolizează toate competențele publice de care și alți subiecți juridici pot dispune, însă, tot el, statul, reprezintă singurul cadru funcțional în care populația, teritoriul și puterea publică pot da naștere legitimității.

O altă caracteristică definitorie a statului ține de personalitatea sa morală. Chiar dacă statele nu au făcut niciodată exces de moralitate, calitatea lor morală se desprinde din faptul că *“statul nu se regăsește în cadrul sistemului de drept, ci îl inaugurează!”*². În acest fel, statul reprezintă atât un ansamblu social-politic de realități (definit în termenii dominației de clasă sau a tipului de economie), cât și expresia unei națiuni sau a mai multor națiuni (în cazul statelor multinaționale) în vederea realizării aspirațiilor lor economice, politice ori defensive. De altfel, recunoașterea faptului că statul reprezintă personificarea unei națiuni nu înseamnă, automat, după cum au încercat să demonstreze anumiți autori, un regim implicit de discriminare față de anumite grupuri economice sau minorități etnice, coexistente cu națiunea

care a dat nume acestui stat. În sensul său modern, națiunea unui stat este mai degrabă o națiune politică a tuturor cetățenilor săi, sugerînd și oferindu-și garanțiile sale exclusive pentru realizarea unui acord, direct sau indirect, cu proprii săi cetățeni. Acest acord — înscris prin obținerea unui anumit stat, întemeiază sistemul de legalitate și legitimitate al acestui stat.

Statul nu aparține, astfel, prin numele pe care îl poartă, doar grupului titular, deși acesta a asigurat proiectul acestei statlități cu propriul lor nume, datorită afinității lor cu o îndelungată istorie de conviețuire pe teritoriul acestui stat și, fără îndoială, statul nu reprezintă, cum afirmă unii autori de la noi (P.M.Shornikov) — expresia unei “depersonalizări accentuate a indivizilor prin regimul preferențial, instituit în serviciul grupului titular”, care se recunoaște în acest fel prin intermediul statului, ci mai degrabă ca un cadru juridic, egal pentru toți cetățenii săi în forma pe care a întemeiat-o grupul titular.

Statul este o personalitate morală și prin faptul că este recunoscut după rolul pe care-l joacă la crearea edificiului de instituții juridiciale, patrimoniale și administrative distincte de cele private. Un stat monopolizat de un grup social, economic ori politic nu reprezintă decît preludiul unui regim autoritar, îndreptat împotriva propriilor săi cetățeni. Statul întemeiază dreptul public, prin organele sale de administrație, personificate de funcționari publici, și administrează binele public, prin justiție și instrumentele formării consensului politic.

Statul creează, prin actul de voință exprimat de cetățenii săi subdiviziuni sub-naționale sub forma colectivităților teritoriale, după cum este: comuna, județul, municipiul și orașul, cărora le atribuie competența de a decide și administra anumite drepturi patrimoniale, dar și de a recunoaște aceleași drepturi patrimoniale de drept privat asupra locuitorilor pe care aceste unități teritorial-administrative cu persoană morală le reprezintă. La fel de adevărat este că statul concurează prin atribuțiile sale cu alți subiecți legali, de natură privată (firmele naționale sau transnaționale) sau de natură publică (regiunile și colectivitățile locale), dar poate să se bucure de întîietate în domenii care țin de integritatea teritorială ori securitatea statului³. Definirea domeniului de competențe specifice ține, de regulă, de obiectul Dreptului Constituțional, care privește raporturile dintre autoritățile publice, întemeiate pe o Lege care creează starea juridică suficientă pentru exercitarea puterii de stat și în stat.

Chiar de la nașterea sa, statul a fost un subiect permanent de discuții și deliberări: de ordin politic și filozofic, metafizic și moral, psihologic sau chiar teologic, derivat din legătura sa cu divinitatea. Încă de la Aristotel se cunoaște că statele se deosebesc între ele după felul exercitării puterii și obiectivele acestei puteri.

În cadrul analizei pe care o face în “Politica”, Aristotel deosebește 6 regimuri politice: 3 pure și 3 degenerare. Cele pure sînt: monarhia,

aristocrația și politica, iar cele impure — tirania, oligarhia și democrația. Pentru ca o constituție să corespundă celui mai bun regim politic, Aristotel este primul care identifică condițiile pe care trebuie să le întrunească acest regim politic. Printre aceste condiții pot fi menționate: satisfacerea interesului general (ori suveranitatea poporului), existența unei clase de mijloc (contrapondere atât pentru săraci, cât și pentru bogați) — cea mai în măsură să guverneze, “deoarece nu apără nici interesele unora, nici ale altora”⁴. Fiecare regim pe care îl identifică Aristotel își are propriile moravuri și răspunde de propria moralitate (prin care își asigură menținerea statului). Lui Aristotel îi aparțin și o serie de observații deosebit de profunde și instructive. Aristotel afirmă, bunăoară, că “*democrația este posibilă numai acolo unde este respectată libertatea oamenilor; de aceea, principiul guvernământului democratic este libertatea, scopul statornic și esența oricărei democrații*”⁵.

Aristotel adaugă în continuare și câteva reflecții foarte pătrunzătoare cu privire la felul în care cetățeanul se poate raporta față de actul guvernării: “*Cetățeanul nu este ținut să asculte de oricine ar fi sau, dacă ascultă, o face numai cu condiția ca să comande și el la rândul său*”⁶. De altfel, nesfârșitele interpretări care s-au făcut operei lui Aristotel l-au consacrat a fi, într-un sens modern, cel mai aproape de spiritul științific, punând temelii la cel puțin 4 discipline integrate: politologia, psihologia politică, etica și pedagogia politică⁷.

De la Cicero, care aspira la instaurarea unui regim politic mixt (în *De Republica*), reprezentat de un *Princeps* — un rege filozof visat și de Platon — în fruntea unei adunări a aristocraților și a poporului (*Republica*), principiul conducerii populare este în continuare în centrul atenției celor mai mulți dintre gânditorii creștini, care-l concep sub forma coexistenței celor două societăți: una temporară și cealaltă spirituală. Eliberându-se de tutela teosofică pe care Toma d’Aquino o considera primordială pentru funcționarea statului, aflat în serviciul unei misiuni providențiale, istoria ulterioară care a dat naștere statelor moderne a fost marcată atât de un optimism exagerat cu privire la puterea statului, cât și de un pesimism tot atât de puternic asupra naturii umane. Hobbes este teoreticianul “statului absolut”, un adevărat Leviathan⁸, chemat să înfrîneze egoismul înnăscut al ființei umane, asigurând ordinea în cetate și limitarea pasiunilor umane, iar fiindcă “răutatea omului este nelimitată, este nevoie de o putere absolută care să o controleze”. În contrast cu raționamentul lui Hobbes, Jean Jacques Rousseau va fi cel care, preocupat de examinarea problemei inegalității, va porni de la premisa opusă lui Hobbes, după care omul, fiind o ființă bună de la natură, trebuie corectat, îndreptat și umanizat prin intermediul organizării sociale a cetății⁹. În lucrarea sa fundamentală, *Contractul social*, Rousseau este cel care respinge în mod hotărât absolutismul, postulând că doar poporul poate dispune de o suveranitate inalienabilă și indivizibilă, întrucât “oamenii s-au născut liberi”, iar dacă și-au pierdut cu timpul libertatea, aceasta se datorează nu înclinației lor naturale spre sclavie, ci apariției

“progresului inegalității”.

Rousseau merge atât de departe în teoria sa încît se ridică chiar și împotriva exercitării puterii și a drepturilor suveranului prin instituția reprezentanților, fiindcă “suveranitatea este *avant la lettre* inalienabilă și indivizibilă, iar, renunțînd odată la suveranitate, poporul își va pierde numele, iar corpul politic se va autodistruge”. Ideea pactului social (a contractului acceptat între supuși și guvernatori) răzbate în opera lui Rousseau mai ales în ceea ce privește reglementarea relațiilor dintre instituțiile statului și cetățeni, cei din urmă fiind adevărații depozitari ai suveranității, pentru că guvernele sînt doar “un instrument în slujba poporului (singurul legiuitor legitim)”¹⁰.

Această poziție de mediere și acțiune este strîns legată de competența sa de a da viață suveranității poporului pe care-l definește. Spre deosebire de Montesquieu, Rousseau nu admite nici măcar divizarea suveranității între puterea legiuitoare și cea executivă. Printre ideile cele mai valoroase ale lui Rousseau vom regăsi-o pe cea privind înțelegerea guvernului ca “organism intermediar, plasat între supuși și suveran pentru legătura lor reciprocă și însărcinat cu aplicarea legilor și menținerea libertății: civile și politice”¹¹. Tot lui îi aparține și definiția excelentă pe care o face guvernămîntului — “exercitare legitimă a puterii executive”, dar și atașamentul său funciar față de țările mici, fiindcă “cu cît statul crește, cu atît libertatea (cetățenilor — *n.n.*) scade”.

Suveranitatea: Potrivit autorului celebrei lucrări “*Les six livres de la republique de la 1576*”, “suveranitatea este, posibilitatea și puterea de a face legi”. Această putere este unică, indivizibilă și continuă, trăsăturile menționate înscriindu-se printre prerogativele specifice statului suveran. “Caracterul absolut și indivizibil al suveranității rezultă, după Jean Bodin, din imperativul unității statului”¹². Unitatea statului era asigurată de autoritatea supremă în stat, aparținînd, după Jean Bodin, monarhului sau regelui. Ulterior, ideile lui Jean Bodin au găsit un sol fertil în celebra operă a lui Jean Jacques Rousseau “Contractul Social sau principiile dreptului public”¹³, prin care caracterul absolut și indivizibil al suveranității era transferat poporului, ca fiind adevăratul deținător al suveranității, și pe care poporul, prin intermediul unui contract social, găsea de cuviință să-l delegheze conducătorilor statului și funcționarilor săi. Recunoscute ca punînd temeliiile concepției cu privire la “suveranitatea populară a statelor moderne”, ideile lui Jean Jacques Rousseau au alimentat numeroase generații de gînditori, de cea mai diversă formație, concepție și cultură, în timp ce interesul pentru concepția suveranității se explică prin faptul că ea oferă statului un principiu de acțiune și de legitimare, inerente oricărui stat și pretutindeni unde există o societate politică. În mod tradițional, prin suveranitatea unui stat se subînțelege dreptul de a avea legitimitate exclusivă asupra unor atribuții considerate a fi primordiale și, prin care, interesele generale ale unei

colectivități naționale sînt scoase în evidență în scopul protejării lor, precum și pentru a răspunde tradițiilor istorice, culturale, etnice. Statul reprezintă, astfel, un ordonator de reguli generale, înscrise în textul unei Constituții (cazul sistemelor politice de drept continental sau francez) ori încetățenite prin cutumă și alte reguli nescrise (cazul jurisprudenței anglosaxone sau a unor țări din arealul fostului imperiu britanic, cunoscut și sub numele de *Commun Law*), prin intermediul cărora, cum ar spune Paul Negulescu, *“sînt stabilite funcțiunile care asigură bunul mers al colectivității; determinînd drepturile și obligațiile persoanelor fizice, care vor exercita acele funcțiuni..., ea a stabilit o funcțiune de a veghea la aplicarea legilor pentru a evita conflicte între locuitori și a căuta să asigure ordinea atît de necesară dezvoltării individului; de a crea, în fine, funcțiunea de a judeca conflictele ce se pot ivi între particulari, sau între stat și particulari”*¹⁴.

Exclusivitatea statului în organizarea regulilor generale a imprimat conceptului de suveranitate o dimensiune dublă: cea internă și cea externă. Pe plan intern, suveranitatea înseamnă dreptul legitim de a aplica sancțiuni în numele interesului general sau de a emite *“reguli juridice care vizează indivizii și grupurile sociale, reglementînd condițiile prin care aceștia pot fi organizați, autonomia locală fiind limitată prin legea care definește regimul său juridic, niciodată de natură să submineze statul”*¹⁵. Pe plan extern, suveranitatea poate fi uneori alienată de stat prin obligații care angajează aceste state în raport cu alte state, ele putînd uneori delega anumite atribuții suverane unor entități supra-naționale, chiar dacă statele naționale rezistă cu fermitate tentativelor de eclipsare a atributelor suveranității lor.

De-a lungul timpului, suveranitatea a înregistrat un puternic metabolism semaseologic: de la *“suveranitatea absolută”* a lui Hegel, nesupusă nici unei legi, înțelegînd prin aceasta să se atribuie statului o deplină și necontrolată de nimeni libertate de acțiune, atît pe plan intern cît și internațional (și, drept consecință — negarea dreptului internațional în care *“domină cel mai tare”*) și pînă la teoriile lui G-Jellinek, care impun limitările *obiective necesare principiului de suveranitate*, prin care se acceptă dreptul internațional ca o autoritate de mediere, ori, altfel spus, ca o necesitate autoimpusă, pe care sînt adeseori tentate să-l încalce. Teoriile secolului XX asupra suveranității sînt conștiente de limitele inerente ale conceptului de *“suveranitate imperativă”* a statelor moderne și, de aceea, îl descriu în termenii *“unui grup de competențe pe care statele le deleghează unor organisme internaționale, supuse dreptului internațional”*¹⁶. Este interesant de remarcat că pînă și țări dintre cele mai pedante în conservarea constituționalismului lor național, cum este Franța, au înțeles să prevadă în mod expres în constituțiile lor posibilitatea unor limitări ale suveranității. Astfel, preambulul Constituției franceze din 1946 conținea următorul pasaj: *“Sub rezerva reciprocității, Franța consimte la limitări ale suveranității necesare organizării și apărării păcii”*.

Trebuie să remarcăm, totuși, că *suveranitatea națională* reprezintă, în chip sintetic, atributul cel mai pretențios al statelor, întrucât acest element definitoriu pentru state este și cel mai volatil (în special, în zilele noastre, când progresul tehnologic și evoluțiile geopolitice sfidează frontierele naționale și dau naștere unei noi logici a interesului național).

Democrația: O analiză genealogică a conținutului "democrație" va scoate în evidență următoarele principii: a) suveranitatea națională este exercitată de către întregul popor; b) asigurarea participării cetățenești la realizarea treburilor publice printr-un sufragiu universal, eventual, prin referendum, precum și prin intermediul unui organ legiuitor autentic reprezentativ; c) partajarea prerogativelor autorităților publice, colaborarea și controlul reciproc între autoritățile reprezentative; d) descentralizarea administrativă; e) pluralismul social, îndeosebi cel ideologic, organic sau instituțional, politic, sindical și al altor corpuri intermediare; f) aplicarea principiului majorității în activitatea deliberativă a autorităților colegiale; g) consacrarea și garantarea constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului.

Observăm că democrația are un înțeles mai larg decât simpla definiție de "putere a poporului". Ea apare ca un concept și fenomen integrator, cumulând, articulând și armonizând valorile morale, politice și juridice ale societății, într-un context social-istoric determinat. În orice stat de drept (adică a statului care urmărește apropierea dreptului de cetățeni și a cetățenilor de respectarea legilor), atribuțiile statului sînt realizate de cele 3 puteri: legislativă, executivă și judecătorească, înfăptuindu-se, respectiv, prin competențele consacrate Parlamentului, Guvernului (unicefal, bicefal) și sistemului justițiar. Instituțiile politice democratice diferă prin tipul de raporturi pe care le întrețin puterile publice între ele și, în special, prin relațiile dintre puterea legislativă (Parlamentul) și puterea executivă (Guvernul). În cadrul acestor relații se distinge o tipologie importantă între regimul politic parlamentar și regimul prezidențial de guvernare. Fără îndoială că un regim politic nu reprezintă o schemă rigidă de instituții formale, relația lor fiind condiționată de realitățile politice nemijlocite, numărul și caracteristicile partidelor politice, moravurile sociale și tradițiile politice, legate de valorile și realitățile țării respective.

Un principiu ghidant care transpare din multitudinea de experiențe politice ține de separația puterilor în stat și, respectiv, de consecințele pe care regimul politic le produce prin exercițiul său. S-a scris destul de mult despre *principiul separației puterilor*¹⁷, care permite fiecareia dintre aceste puteri să-și realizeze nestingherit și în cunoștință de cauză atribuțiile specifice, care ar putea fi descrise prin: (1) acțiunea puterii legislative de a deține exclusivitatea dreptului de a face legi; (2) acțiunea puterii executive de a avea exclusivitatea dreptului de a asigura executarea legilor; (3) acțiunea justiției, deținând exclusivitatea dreptului de a judeca orice cauze și diferențe

exprimate. *Echilibrul puterilor* în stat reprezintă realizarea în practică a unui principiu mai vechi al lui Montesquieu (1689-1755), care manifesta o intensă preocupare pentru implicațiile posibile ce decurg din influența geografiei, istoriei, economiei și tradițiilor asupra politicii. Inspirat de Aristotel atunci când își întemeiază analiza sa pe tipurile de regimuri (republică, monarhie, despotism), Montesquieu are o mai mare finețe în examinarea naturii regimurilor politice, disociind între: republica democratică (în care suveranitatea este deținută de popor) și republica aristocratică (în care suveranitatea este deținută de un anumit grup), observînd încă că, în ambele cazuri, suveranitatea ar trebui să se bazeze pe *principiul moralității*, pe sacrificiul cetățeanului pentru binele tuturor — în democrație, ori — pe simțul măsurii și pe dreptate — în aristocrație.

Guvernămîntul: În ciuda numărului imens de teorii cu privire la forma de guvernămînt, două dintre ele s-au impus pînă în zilele noastre ca fiind cele mai viabile: republica și monarhia. Republica poate fi parlamentară, atunci cînd cele mai importante prerogative îi revin Parlamentului, sau prezidențială — atunci cînd șeful statului se bucură de prerogative sporite. Un exemplu faimos de republică prezidențială îi revine SUA, în timp ce modelul clasic al formei semi-prezidențiale îi revine Franței. Monarhia poate fi constituțională sau absolută. Dacă exemplele unor monarhii constituționale sînt destul de populare în Europa — Marea Britanie, Belgia, Suedia, Danemarca —, cele absolute par să fi dispărut din practica internațională. Statele se deosebesc și prin structura lor internă, împărțindu-se între state unitare și federative. Deosebirea esențială între aceste forme de exercitare a puterii de stat este că, în cazul statelor unitare, vorbim despre o singură unitate național-teritorială de stat și un singur rînd de organe supreme ale puterii de stat, în timp ce în cazul statelor federative există mai multe unități național-teritoriale și mai multe organe supreme ale puterii de stat.

În sfîrșit, statele se mai deosebesc după tipul de regim politic, care reprezintă o totalitate de instrumente și practici puse în serviciul colectivității pe care o reprezintă, ceea ce le împarte în două categorii distincte: state democratice și state autocrate. Pornind de la ipoteza iluministă a egalității oamenilor (cetățeni ai unui stat sau ai mai multor state, concomitent), dar și a principiilor exprimate de Montesquieu, după care “pentru ca să nu existe tentația de a abuza de putere, trebuie ca prin rînduiala statornicită, puterea să fie înfrînată de putere” și a unei asemenea orînduiri de stat prin care “nimeni să nu fie constrîns să facă lucrurile la care legea nu-l obligă și să nu le facă pe cele pe care legea i le îngăduie”, o pleiadă întregă de filozofi ai dreptului și-au întemeiat pledoariile lor pe căutarea unui stat de drept (*staatsrecht*). Întemeierea unui stat care să se conformeze “legilor virtuții și dreptății” solicită și anumite principii călăuzitoare; o parte dintre acestea fiind inspirate de Hugo Grotius și Jean Jacques Rousseau, pe ideile cărora se întemeiază, de fapt, principiile și bazele statului modern. În linii generale,

aceste principii pot fi rezumate în felul următor: (1) exercitarea puterii trebuie să se facă în temeiul legii; (2) accesul la putere trebuie să aibă loc prin vot popular; (3) izvoarele puterii trebuie să-și găsească expresia în voința suverană, liber exprimată a poporului. Desemnarea reprezentanților populari în organele puterii trebuie să se producă prin mijlocirea procedurilor democratice de exprimare a votului deschis, universal și secret, ceea ce permite cetățenilor să definească în cel mai potrivit mod cu putință criteriile de competență și experiență pe care trebuie să le reprezinte aleșii lor. Administrarea treburilor publice poate fi benefică doar atunci când urmărește binele public și NUMAI prin intermediul unor proceduri și mijloace democratice, legale.

Într-un stat de drept, legitimitatea guvernanților rezidă doar în voința suverană a poporului; orice mijloace de dobândire a puterii pe cale ilegală sau impusă din exterior nu poate rezista mult. Fără îndoială că statul de drept este cel în care toate procedurile de instalare și schimbare a guvernelor se realizează cât mai ușor, în deplină cunoștință asupra consecințelor care produc sau previn monopolizarea puterii de către interese înguste de clan. Unul din mecanismele cele mai cunoscute de prevenire a abuzurilor în folosirea puterii publice este separația puterilor. De obicei, însă, pentru a evita aplicarea mecanicistă a principiului respectiv în viața complexă a statelor moderne, cei mai mulți dintre autorii de științe politice și de drept constituțional obișnuiesc să utilizeze termenul de "echilibru al puterilor", sugerînd o echilibrare prin comunicare, dialog, negocieri și contrabalansare între autoritățile publice ale statului. Ultimul element, cel de contrabalansă, poate fi denumit pe deplin drept o invenție a dreptului anglosaxon — renumitul "*checks and balances*" — prin care, fiecare instituție a statului dispune de capacitatea de contrabalansă a autorității sale în raport cu alte branșe (aici și mai departe — în sensul de autorități publice), totodată avînd deplină libertate de a-și apăra propriile atribuții conferite de lege. Această "șlefuire" conceptuală a teoriei separației puterilor conduce spre o distincție în plus pentru teoriile moderne cu privire la organizarea puterilor în stat, acestea variînd între o *separație suplă* și o *separație rigidă* a puterilor publice.

Formula rigidă de separație a puterilor s-a realizat prin intermediul regimului prezidențial (ori chiar prezidențialist), în care se regăsește o putere executivă, deținută integral de președintele statului, pe de o parte, și o putere executivă, deținută de Parlament, între aceste două straturi de competență nefiînd, practic, nici un fel de instituții intermediare. Pe de altă parte, formula separației suple a puterilor s-a realizat datorită regimului parlamentar, în care regăsim puterea executivă în mâinile unui șef de stat (Președintele republicii ori Rege) într-un partaj de competențe cu un șef al guvernului (Prim-Ministru), față cu puterea legislativă, deținută de Parlament. Acest sistem mai suplu decît cel prezidențial utilizează funcția Miniștrilor din

Cabinet în calitate de placă intermediară, întrucât aceștia sînt confirmați de către șeful statului, rămînînd dependenți în fața Parlamentului¹⁸. Sistemul politic american se întemeiază pe un rol accentuat al acestei separații a puterilor publice, distribuind un anumit număr de competențe și puteri specifice între cele 3 branșe ale guvernului. În realitate, fiecare branșă depinde de celelalte 2 pentru a-și atinge obiectivele și, totodată, fiecare dintre ele acționează ca o contra-putere față de celelalte¹⁹. Nu există state ideale și nici Constituții ideale. Există instituții compatibile sau mai puțin compatibile cu felul în care popoarele înțeleg să-și urmărească interesele lor naționale, economice sau culturale, intrînd în relații specifice cu diversele grupuri sociale care formează aceste popoare.

2.2. O tipologie a statelor în regimul constituțional: elementele statului

Organizarea puterilor în stat este reglementată prin intermediul dreptului constituțional care, prin normele sale specifice, stabilește mărimea și intensitatea puterilor publice. Constituția fixează atribuțiile și responsabilitățile care derivă din cunoașterea intereselor generale ale colectivității. Este necesar, fără îndoială, ca, înainte de a trece la analiza acestor relații complexe între stat și "particulari" (adică cetățeni), să punctăm și diferențele semnificative care apar atunci cînd statul (și componentele sale) sînt privite dintr-o perspectivă interdisciplinară.

Astfel, în științele politice, statul nu este decît un element (este adevărat, cel mai puternic) al sistemului politic, caracterizat printr-o rețea de relații umane și instituționale, "prin care sînt luate deciziile cu autoritate și care sînt, apoi, obligații în beneficiul societății"²⁰. Un sistem politic se deosebește de alte sisteme sociale prin 4 caracteristici esențiale: este universal în destinația sa, extinzîndu-se asupra tuturor membrilor societății; pretinde controlul ultim în folosirea coerciției fizice; dreptul său de a lua decizii obligatorii este acceptat ca fiind absolut legitim; deciziile sale au autoritate, purtînd forța legitimității și o substanțială probabilitate de supunere. Aceste caracteristici pot fi aplicate în mare măsură și statelor. De regulă, termenul de "sistem politic" nu urmărește decît să fixeze dinamica internă a legăturilor dintre elementele care sînt inseparabile statului, cum ar fi: guvernul și procesele politice ale unui stat.

La rîndul său, dreptul public reprezintă ansamblul de norme și reguli de funcționare a instituțiilor care vorbesc din numele statului și în beneficiul colectivității umane pe care acesta o reprezintă. Dreptul public solicită un maximum de transparență instituțiilor statului, fiindcă doar în acest fel autoritățile statului se pot conforma interesului general al societății și nu se pot sustrage (deliberat sau din motive de experiență) controlului executat prin intermediul grupurilor de cetățeni, al Parlamentului, al curților

judecătorești și al presei libere. Interesul celor mai multe dintre științele cunoscute față de natura, izvoarele de legitimizare și funcționarea sa derivă din impactul extraordinar pe care statul, prin toate instituțiile sale, îl are asupra societății în ansamblu și al fiecărui individ în parte.

În știința relațiilor internaționale, statul este, în primul rând, deținătorul unei personalități juridice în cadrul ordinii juridice internaționale²¹, alături de organizațiile internaționale interguvernamentale care au calitatea unor "subiecți derivați" ai dreptului internațional, deoarece iau naștere prin acordul de voință al statelor. Dreptul Internațional îi conferă statului o dublă calitate, exprimată prin (1) dreptul de a conduce societatea în interior și (2) dreptul de a stabili raporturi cu alte state, în exterior, întrucât suveranitatea lui reprezintă baza politică și juridică a calității statului de subiect de drept internațional și determină aria de manifestare a acestei calități. Există și o impresionantă listă de autori care susțin că logica evoluției relațiilor internaționale impune și diversificarea entităților care urmează a fi incluse în ordinea juridică internațională, ca subiecte distincte, alături de state și organizații internaționale, printre acestea fiind numite: mișcările de eliberare națională, corporațiile multinaționale și organizațiile internaționale interguvernamentale²². Definiția cea mai completă a noțiunii de stat s-a dat, după cum se consideră, în textul Tratatului de la Montevideo, din 1933, dintre SUA și statele latino-americane cu privire la drepturile și obligațiile statelor, specificând că: "statul este un subiect de drept internațional care posedă următoarele caracteristici: a) populație, b) teritoriu, c) guvern, e) capacitate de a intra în relații cu alte state.

În științele economice, statul este generatorul regulilor de bază pentru reproducerea economică și distribuirea resurselor. Parafrazându-l pe Adam Smith, "mîna nevăzută" a economiei este în serviciul statului atît timp cît societatea, în ansamblul său, este beneficiar al acestei ordini sociale.

În socio-psihologie, noțiunea de stat este adeseori volatilizată prin utilizarea frecventă a termenului de "sistem social", care se referă fie la interacțiunea ființelor umane în cadrul unui grup restrîns, într-o organizație mai complexă sau la nivelul societății în ansamblul său. În mod uzual, prin societate se înțelege un sistem social cunoscut prin "orientarea sa primară pentru oamenii dintr-un teritoriu dat, care recrutează membrii săi prin reproducere sexuală și care persistă dincolo de viața membrilor luați individual"²³. Întrucît orice societate se distinge prin propriile sale limite, marcate de hotare politice, dar care de cele mai multe ori nu se opresc numai la coordonatele unui sistem politic suveran, societatea ajută la înțelegerea comportamentului pe care-l adoptă anumite grupuri politice în raport cu instituțiile, în urma cărora se iau decizii de autoritate pentru ansamblul societății astfel definite. Formula clasică aparținînd lui Talcott Parsons, conform căreia orice sistem social trebuie să răspundă față de 4 cerințe funcționale — menținerea modelului, adaptarea la ambientul fizic și uman,

integrarea interacțiunilor de sistem și atingerea țelurilor sistemului —, recunoaște liantul existent între teoriile sociale, sociologice și socio-psihologice și sistemul instituțiilor statului, ca fiind elemente conexe în toate privințele.

Tipologii ale statelor: S-a afirmat, adeseori, că statul nu există în realitate. Există doar închipurile noastre despre nevoia de stat și funcțiunile care derivă de aici — “o abstracțiune, desemnând o colectivitate organizată, așezată în mod permanent pe un anumit teritoriu, avînd organe de conducere și nerecunoscînd nici o altă putere socială superioară”²⁴. Evident, această observație este justă doar în sensul în care statul nu reprezintă un element material, care poate fi pipăit, cîntărit, quantificat ori redus. Dar, aceeași observație este justă și în ceea ce privește justiția sau educația, fără de care nu ne putem imagina exercițiul de funcționare al unei societăți moderne. Statul există prin exercițiul simbolic (chiar ritualic) și funcțional al instituțiilor sale, oferind legalitate, protecție, stabilitate și motivații sociale pentru o anumită comunitate umană. Admit, că această abordare a statului este oarecum inspirată din funcționalismul american, care afirmă că statul nu este altceva decît un furnizor de servicii publice. S-ar părea că această viziune funcționalistă a statului pare să nu fie pe deplin compatibilă realităților noastre, bîntuite de nevoi sociale nerezolvate, pătrunse de adevărate “războaie de identitate”, dar înseamnă oare că statul dispăre dacă oferă servicii mai proaste? Aparent nu. Dispăre, însă, liantul dintre stat și cetățenii săi, care se numește legitimitatea instituțiilor sale. Statul există, însă, și acest lucru este cu atît mai vizibil, cu cît acest stat funcționează mai prost, este administrat după canoane învechite și ineficiente sau urmărește progresul social, prin toate inițiativele și regulile pe care le impune relațiilor sociale. Pe de altă parte, observația cu privire la inexistența statului derivă mai degrabă din multitudinea de forme ale statului, variind de la o țară la alta, în funcție de natura autorității, mecanismele de legitimare, structura responsabilităților și identitatea grupurilor care determină crearea acestor state. Statul nu există decît în rezultatul intervențiilor sale prin intermediul instituțiilor pe care le personifică. Fiind o personalitate colectivă, statul se exprimă prin acte de voință ori, altfel spus, prin acte juridice, reglementate de dreptul public și dreptul privat, în funcție de natura raporturilor și subiecții acestor raporturi. Dar statul nu vorbește decît prin instituții de autoritate (care sînt entități juridice ce au competența unor anumite tipuri de acte juridice) și prin titulari ai voinței (persoane fizice împuternicite să vorbească și să acționeze în numele acestor instituții). Cea mai clară tipologie a statelor moderne împarte statele în state simple și state compuse.

1. Statele simple sau unitare (Franța, Italia, Grecia, Turcia, Finlanda, Suedia) reprezintă un tip de state în care împărțirile interioare nu sînt decît de ordin administrativ. Statul francez, după cum se știe, dispune de regiuni, departamente și comune, fără ca aceste forme de autonomie locală și re-

gională să afecteze în vreun fel natura aranjamentelor constituționale ale țării. O altă particularitate a statelor unitare o constituie faptul că populația statului este fixată pe un teritoriu asupra căruia se exercită într-un mod exclusiv și complet puterea politică a acestuia.

2. Statele compuse reprezintă forme mai complicate de administrare prin care populații și teritorii integrate ale acestor state pot fi subordonate simultan mai multor puteri politice. Statele compuse sînt, la rîndul lor, împărțite în mai multe categorii distincte:

a) uniunile de state, însemnînd că două sau mai multe populații au fost adunate sub puterea suverană a unei singure autorități (exemplul Austro-Ungariei din 1918), sau reprezintă expresii de voință a două sau mai multe state vecine sau contigue;

b) confederațiile de state sînt o categorie de state compuse, în care mai multe state independente hotărăsc să-și delegheze o parte din competența lor internațională unor organe comune. Conservîndu-și caracterul de stat, după principiile Dreptului Internațional, aceste state convin asupra unor documente confederale, care reprezintă renunțarea formală la o parte din puterea lor reală. Astăzi nu există asemenea forme de confederații (printre modelele care au existat anterior este citat adeseori exemplul Statelor Unite din 1787);

c) federațiile reprezintă state distincte care decid să se asocieze ca membre componente ale unui stat federal, care va exercita suveranitatea lor prin delegație. State federale sînt în SUA, Rusia, Elveția. Adeseori, aceste federații s-au constituit pentru a se apăra împotriva unui inamic comun, dar, uneori, federațiile sînt și manifestări de slăbiciune ale statelor unitare, care-și pierd suveranitatea unitară și se degajează sub forma unei organizații federale. În cadrul organizării sale federale, aceste state dispun de cîte o Constituție, guvern, parlament, legislație proprie, repartizarea competențelor fiind asigurată printr-o Constituție federativă, care privește cele mai importante materii (diplomație, apărare, economie), lăsînd la latitudinea statelor federale restul competențelor. O curte supremă federativă este chemată să soluționeze orice dispute care pot apărea în aceste aranjamente de autoritate între subiecții federali.

Elementul statului: Vom analiza în continuare elementele care sînt necesare funcționării statelor.

a. Populația. Populația reprezintă, alături de teritoriu și guvern, unul dintre cele 3 elemente materiale ale existenței statului. Cea mai succintă definiție a populației ar putea fi exprimată în felul următor: "Populația reprezintă totalitatea cetățenilor unui stat, legați unul de altul prin cetățenie". Potrivit articolului 10 din Constituție, intitulat sugestiv — *Unitatea poporului și dreptul la identitate*, "Statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova — patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi", cărora li se recunoaște "dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității

lor etnice, culturale, lingvistice și religioase”, deținătorul suveranității în Republica Moldova este poporul, format din cetățeni de diverse naționalități, asociați printr-o relație de comunitate civică. Toate atribuțiile acestei suveranități naționale aparțin poporului Republicii Moldova, care “o exercită în mod direct prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”²⁵. Poporul Republicii Moldova este reprezentat de către grupul etnicilor titulari, de numele căruia este legat și numele țării, dar și limba oficială, o bună parte din sărbătorile naționale, dar și tradiția administrativă specifică acestui ținut din timpuri imemorabile. Totodată, prin articolul 19 (2), statul “recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase”. Republica Moldova recunoaște existența unor grupuri distincte de cetățeni ai săi și le asigură condiții egale de exprimare (socială, economică, culturală și politică). Alături de cetățenii Republicii Moldova, pe teritoriul statului se pot afla cetățeni străini și apatrizi, statutul lor juridic fiind stabilit, potrivit dreptului intern al statului, în baza competențelor sale teritoriale.

Mărimea teritoriului național	33,844 km ²
Populația (conform recensământului din '89)	4.304.700 - 1.01.89
Densitatea populației	127,4 persoane pe km ² – 1998
Populația urbană	46%
Structura etnică a populației	Moldoveni – 64,5% Ucraineni – 13,8% Ruși – 13,0% Găgăuzi – 3,5% Bulgari – 2,0% Evrei – 1,5% Beloruși – 0,5%

b. Teritoriul. Teritoriul reprezintă elementul constitutiv al statului care delimitează spațiul în interiorul căruia se exercită suveranitatea unui anumit stat, sub toate aspectele sale interne, precum și manifestarea acesteia în relație cu subiecții dreptului internațional. Caracteristica distinctă a teritoriului unui stat ține de exclusivitatea suveranității sale, manifestată prin autoritatea pe care o exercită un singur stat asupra propriului său teritoriu, autoritate care aparține organelor sale legal constituite (legislative, administrative și

judecătorești) și se răsfrînge asupra ansamblului teritorial. Fără îndoială că exercitarea suveranității mai multor state asupra aceluiași teritoriu ar contrazice însuși conceptul de suveranitate. Teritoriul unui stat conține solul, subsolul și apele interioare, apele maritime interioare și marea teritorială (dacă statul are ieșire la mare), spațiul aerian de deasupra acestora, dar și unitățile administrativ-teritoriale în statele în care acestea sînt organizate. Populația reprezintă comunitatea umană legată, permanent sau temporar, de un anumit teritoriu și organizată în limitele acestuia prin autoritatea legilor interne ale statului. Legătura juridică permanentă dintre persoană și stat se exprimă prin instituția cetățeniei, stabilită pe un anumit teritoriu, care servește drept domiciliu și comunitățile locale, reprezentate prin intermediul autorităților publice locale și regionale. Mărirea teritoriului nu înseamnă un drept mai mare pentru statele mari și un dezavantaj — pentru cele mici, întrucît nici populația, nici teritoriul nu are o relevanță decisivă asupra egalității statelor sub incidența dreptului internațional. Fără îndoială că regionalismul de jos în sus și internaționalizarea de sus în jos reprezintă o mare provocare la adresa statelor naționale moderne, care sînt, concomitent, arene politice interne pentru subiecți concurenți și actori suverani ai societății internaționale. Reaparitia unor identități comunitare regionaliste sau etnoculturale traduc în plan teritorial un fenomen mai amplu de regionalizare a țărilor, ceea ce impune cu actualitate asumarea logicii de instituționalizare a diferențelor culturale și istorice. Trebuie să remarcăm că, în ciuda acestor reșezări interne și internaționale, statele își păstrează competențele suverane asupra unor domenii care nu sînt afectate de criza statelor moderne sau de prăbușirea proiectelor utopiste din spațiul “cortinei de fier”: cetățenia, bugetul central, controlul asupra legalității actelor etc.

c. Puterea publică. Cel de-al treilea element care determină existența statului și recunoașterea internațională ține de existența unui ansamblu de instituții care asigură procesul guvernării entității respective. Evident, forma de exercitare a puterii, structura și relațiile existente între autoritățile administrației publice, principiul echilibrului între puterile legislativă, executivă, și judecătorească diferă puternic de la un stat la altul și, în acest sens, orice guvern trebuie să corespundă criteriilor stabilite pentru a materializa voința statului și anume aceea de a fi, exclusiv și efectiv, în același timp²⁶. Suveranitatea statului dă naștere celor 3 calități fundamentale ale statului: (1) indivizibilitatea, (2) inalienabilitatea și (3) imprescriptibilitatea. Urmărind interpretarea lui Paul Negulescu din *Tratatul de Drept Public*, vom spune și noi că suveranitatea este “una și indivizibilă, fiindcă nu se pot concepe mai multe suveranități în același stat, tot astfel după cum nu poate exista o suveranitate unică într-un stat federal”. Suveranitatea este inalienabilă, fiindcă ea nu poate fi înstrăinată, nici în parte și nici în întregime și, în sfîrșit, este imprescriptibilă, pentru că nu poate fi uzurpată de nici un grup, persoană sau grup social, derivîndu-și forța de la dreptul exprimat

de întregul popor”. Pentru că aceste criterii ne vor interesa și pe parcursul următoarelor capitole, se cuvine să menționăm că exercitiul acestei autorități naționale este exclusiv atunci când nu există o altă autoritate căreia să-i fie supusă aceeași populație și același teritoriu, și efectiv, în sensul de a se realiza în mod real puterea asupra celorlalte două elemente. Dacă puterea legislativă este întru-chipată de Parlamentul Republicii Moldova, în componența sa actuală de 101 deputați, aleși la ultimele alegeri parlamentare din martie 1998, puterea executivă este exercitată de Guvernul Republicii Moldova (Ministere, agenții guvernamentale și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, dar și de puterile locale — consilii județene și consilii locale, cu omoloagele lor din cadrul regiunilor cu statut special²⁷), iar puterea judecătorească se realizează prin judecătorii, curți de apel și Curtea Supremă de Justiție. Un statut cu totul special îl are Curtea Constituțională care este chemată să vegheze la respectarea Constituției și la conformitatea normelor ei cu legislația internă și internațională, exercitând funcția de “supraveghetor” al respectării Constituției.

Mai există și opinii conform cărora ar trebui să includem o categorie suplimentară, și anume; capacitatea de a emite acte juridice internaționale. Această opinie presupune o facultate existentă a statelor moderne de a participa în cadrul unor organizații internaționale interguvernamentale, de a încheia tratate, de a răspunde prin mijloace permise de dreptul internațional la efectele unui act ilicit sau de a prezenta reclamații în cadrul unor asociații de state, de a stabili centre și relații diplomatice cu alte state. Această categorie poate fi tratată, însă, cu destulă circumspecție, fiindcă ea repetă, de fapt, condiția unei puteri publice acceptate. Este logic ca o putere publică să dorească a asimila capacitatea necesară pentru a intra în relații internaționale egale cu alți subiecți ai dreptului internațional. Pe de altă parte, însă, capacitatea de a emite acte juridice internaționale nu presupune că emitentul ar putea fi o autoritate publică. Aceasta înseamnă că ne-am putea dispensa ușor de ultima categorie de analiză. Ca fenomen social, statul a cunoscut de-a lungul devenirii sale numeroase forme de organizare, unele dintre acestea rămânând doar în analele istoriei dreptului juridic.

Întrucât statul și colectivitățile sale teritoriale se găsesc într-un raport permanent de relații juridice, Curtea Constituțională este adeseori chemată să stabilească corelația dintre: (1) drepturile subiective ale subiecților teritoriali și (2) drepturile absolute ale colectivității naționale (statul). Deosebirea majoră între categoria drepturilor subiective și cea a drepturilor absolute ține de faptul că, în timp ce exercitarea dreptului juridic subiectiv urmează norme formate sub incidența dreptului juridic al unei autorități suverane recunoscute, drepturile absolute ale colectivității naționale — le crează. Fără îndoială, apariția unui raport juridic este determinată de existența unei norme juridice care îl prevede. Având drept obiect de reglementare relațiile sociale, norma de drept care reglementează funcționarea unor

colectivități teritoriale în Republica Moldova este încadrată într-o lege organică, reieșind din norma constituțională (articolul 111), care prevede "atribuirea unor forme și condiții speciale de autonomie după statute speciale adoptate prin legi organice localităților din stînga Nistrului, precum și unor localități din sudul Republicii Moldova".

Analizînd formele sub care au evoluat aceste colectivități teritoriale, trebuie să luăm în considerație faptul că, în Republica Moldova, aceste entități distincte au fost inaugurate, ceea ce argumentează o deosebire fundamentală între acestea și alte entități regionale istorice (cum este cazul Scoției, care a semnat în 1707 un Tratat de Uniune cu Anglia, sau cum este exemplul Landurilor germane, care au existat ca state suverane, cu multe secole înaintea unificării Germaniei, devenind titularii unor noi raporturi juridice, integrînd principiul spațialității ca un element al identității lor politice). Raporturile juridice dintre stat și regiuni coexistă cu alte legi, se succed, iar, uneori, intră în contradicție. Această situație nu trebuie deloc să îngrijoreze pe cineva, întrucît nu există, prin definiție, legi perfecte și nici mecanisme absolut eficiente de implementare a legilor, ceea ce presupune că, pentru rezolvarea conflictelor potențiale, statul trebuie să prevadă un anumit număr de norme, stabilite în cadrul dreptului intern. Constituția Republicii Moldova prevede soluționarea "*contradicțiilor existente între pacte și tratate privitoare la drepturile omului, la care Republica Moldova este parte, doar în condițiile respectării drepturilor și libertăților omului*", prin acceptarea caracterului prioritar al reglementărilor internaționale. În cazul altor conflicte, definite conform principiilor dreptului internațional, acestea se soluționează în temeiul unor acorduri, convenții bilaterale sau multilaterale între state. În orice alte cazuri, conflictele de legislație se stabilesc în cadrul dreptului intern, după principiile normative ale Constituției și după o serie de tehnici specifice, care derivă din tradițiile locale și practicile internaționale. Fără îndoială, multe din conflictele reale sau simulate ale raporturilor juridice dintre administrația centrală și regiuni ar fi fost mai ușor de soluționat printr-o implicare mai laborioasă și mai consistentă a autorităților juridiciale. Aici se cuvine să facem următoarele observații:

1. Intrînd în vigoare la 27 august 1994, Constituția Republicii Moldova abroga vechea Constituție a RSSM din 15 aprilie 1978 cu toate amendamentele și îmbunătățirile care i se aduseseră după 1989. Aceeași soartă o aveau și toate "legile și alte acte normative care contravin Constituției" (articolul 11, Titlul II – Dispoziții Finale și Tranzitorii ale Constituției), inclusiv ale acelor acte și formațiuni para-statale care nu puteau fi integrate prin normele noii Constituții. În mod evident, aceste Dispoziții Finale și Tranzitorii însemnau și un verdict asupra legalității actelor emise de către cele două enclave secesioniste: Republica Găgăuză (cu sediul la Comrat) și Republica Moldovenească Nistreană (cu sediul la Tiraspol). Orice trimiteri la prevederile unor acorduri semnate din numele acestor entități ne-

constituționale nu pot fi acceptate în discursul formal al autorităților publice, altminteri aceste acte ar reactiva niște forme juridice inexistente. Nici Parlamentul, nici autoritățile juridictionale nu pot accepta retroactivitatea actelor normative, fiindcă, în acest caz, ar ruina încrederea oamenilor în lege și ar dăuna ordinii de drept constituționale²⁸.

2. Inaugurarea posibilității de a atribui “statute speciale de autonomie unor localități” a implicat, prin litera Constituției, din 1994, o schimbare fundamentală în relația dintre stat și colectivitățile locale: în primul rând — prin invitația făcută autorităților locale de a se regrupa în jurul unor centre regionale, iar în al doilea rând — prin posibilitatea de a admite crearea unor dezechilibre instituționale între colectivitățile teritoriale ale republicii. Tendința obiectivă a autorităților centrale ale Republicii Moldova de a se alinia recomandărilor făcute în materie de autonomie locală și de descentralizare administrativă, asociate și dorinței explicabile de a depăși tensiunile teritoriale și etnoculturale, moștenite după destrămarea vechiului regim sovietic, trebuie însoțită însă, în opinia noastră, de o consolidare progresivă a relațiilor interadministrative și a căilor de recurs împotriva actelor și deliberărilor para-legale ale colectivităților teritoriale. Am utilizat termenul de para-legal pentru a mă referi la o situație concretă a autorităților regionale (județene), adeseori terorizate de impulsul de a obține aprobări peste aprobări pentru orice inițiativă a organelor lor reprezentative, fără a putea apela însă la principiul director, după care: “*este permis tot ce nu este interzis de lege*”. În primul rând, fiindcă în Republica Moldova lipsesc deocamdată instanțele contenciosului administrativ specializate, curțile obișnuite de primă instanță ori de recurs, acestea fiind, pur și simplu, asaltate de cazuri obișnuite ori neavând gradul de expertiză necesar pentru examinarea adecvată a unor cazuri înaintate din partea autorităților publice locale.

3. Pe de altă parte, utilizarea abuzivă a unor formule ambivalente din legislație nu au întâmpinat reacția necesară imediată din partea organelor juridictionale, ceea ce a produs un efect al permisibilității și al anarhiei tolerate. Practicile internaționale de soluționare a conflictelor de autoritate din Spania, Germania, Italia pledează elocvent în favoarea unui rol decisiv al curților și a căilor juridictionale de neutralizare a asperităților dintre regiuni și centrul național, alternativa fiind doar conflictul deschis și neeconomic. Este necesar să punctăm nevoia unei *re-instituționalizări* a regimului de control posterior asupra legalității deciziilor în domeniile în care colectivitățile teritoriale își depășesc, adeseori, atribuțiile specifice. Menționăm că, un principiu fundamental al relațiilor interadministrative, în practica spaniolă, este tocmai principiul cooperării. Cooperarea economică, tehnică și administrativă între colectivitățile locale, stat și comunitățile autonome, definite prin articolul 55 al Constituției Spaniei, se efectuează pe baza asociațiilor (*consorcios*) și a convențiilor administrative (*convenios*), Constituția permițând statului de a-și instala în fiecare comunitate

autonomă cîte o comisie teritorială de administrare locală, cu scopul de a asigura colaborarea în chestiuni legate de investiții și de prestări de servicii specifice statului (art. 58)²⁹. Întrucît practicile administrative franceze sînt similare procesului de regionalizare cunoscut în Republica Moldova, ar trebui poate să învățăm și cum este utilizat recursul administrativ în Franța, în special în ceea ce privește căile de inițiere a unor acte și acțiuni între administrația centrală și comunitățile locale. Legea privind bazele autonomiei locale (analoagă Legii privind administrația publică locală, dar integrînd și statutele specifice ale comunităților autonome) a transferat competența controlului legalității asupra actelor locale (articolul 6.2.) tribunalelor, suprimînd aproape integral tutela administrativă tradițională exercitată de către administrația de stat³⁰.

2.3. Statul și mecanismele sale de reprezentare

Chiar și în statele considerate a fi foarte liberale există o ierarhie bine definită a competențelor, care asigură buna funcționare a statului prin accentul care se pune pe "autoritatea întregii societăți față de ansamblul părților sale". Lipsa unui aranjament clar între guvernul central și guvernele locale - regionale ar crea, după fraza celebră a lui James Madison, "*un monstru al cărui cap ar fi sub controlul membrilor sale*"³¹. În funcție de structura statului și de tradițiile istorice, acest aranjament merit să asigure stabilitatea națională a statului se întemeiază pe preeminența unor valori la care acced unitățile constitutive în raport cu puterea centrală. Există o bibliografie impresionantă de autori care au încercat să găsească soluția instituțională cea mai potrivită pentru a îmbina identitățile specifice ale "părților" cu identitatea "de ansamblu" a statului. Importanța acestui echilibru derivă dintr-o lungă și tumultoasă experiență de constituire a statelor moderne. Tocmai de aceea, statele sînt atît de diferite între ele, fiecare trebuind să plătească tribut unor condiționări structurale interne, ținînd de: (1) natura aranjamentelor interne, (2) regimul de guvernare, (3) tipul de putere exercitată și (4) gradul economic de dezvoltare. Indiferent de deosebirile interne ale statelor, fiecare dintre ele trebuie să răspundă unei nevoi de organizare internă, întemeiate pe un aranjament de competențe între nivelul național – federal – confederal – constituțional (*Consiliul de Stat plus Monarhul* – în cadrul monarhiilor constituționale).

Acest aranjament este clar realizat și în tradiția constituțională a SUA, grație principiului cunoscut sub numele de "supremația voinței naționale" (articolul VI al Constituției SUA). Fără îndoială, acest principiu derivă din natura federalismului american, rolul căruia este deosebit de important pentru înțelegerea felului în care funcționează SUA în ansamblul său. Există evident și diferențe sensibile, de la stat la stat, în funcție de forma regimului constituțional, natura aranjamentelor politice, structura

atribuțiilor delegate entităților regionale din partea statului și gradul de coagulare sau dispersare al centrului decizional în stat.

Nu vom găsi, evident, nici măcar două țări din lume în care să coincidă aranjamentele ce s-au făcut în relațiile dintre administrația centrală (sau națională) și părțile sale constitutive, sub forma regiunilor, departamentelor, județelor, kraiurilor, oblasturilor, raioanelor etc. De cele mai multe ori, aceste relații derivă dintr-o reglementare constituțională și o serie de legi adiacente, care asigură împărțirea administrativă a teritoriului țării pentru realizarea mai judicioasă a prerogativelor puterilor locale în raport cu nivelul administrației centrale și pentru reglementarea cooperării dintre nivelul descentrat de autoritate al guvernului național cu nivelurile I și II ale administrației publice locale și regionale. Statele se mai împart în state naționale (simple sau unitare) și federale, în care există o partajare de funcții între nivele echivalente de autoritate publică.

Dacă statul simplu presupune o suveranitate completă, plenipotențiară, existînd o singură organizare politică și juridică asupra populației și teritoriului, dispunînd de plenitudinea suveranității, statul federal (ori compus) presupune exercitarea acestei suveranități printr-un aranjament de natură constituțională, care integrează concomitent două ordini juridice constitutive. Chiar și reprezentate printr-o autoritate federală unitară, fiecare dintre statele federale sînt întemeiate pe existența unei ordini de drept interne, dotate cu toate elementele unei suveranități sub-naționale, chiar dacă acestea trebuie să decurgă din actul de delimitare al competențelor adoptat la nivel federal. Existența unor colectivități teritoriale distincte, în cadrul unui sistem al administrației publice descentralizate, nu aduce atingere caracterului unitar al statului, întrucît statul este subiectul care instituie reguli generale de conduită pentru funcționarea acestor entități locale și regionale, prerogativele cărora nu trebuie să depășească anumite limite, considerate a fi esențiale pentru păstrarea construcției integre a statului unitar. De altfel, chiar și existența unor unități autonome, de nivel teritorial, nu poate estompa prevalența nivelului central de autoritate, care permite autorităților locale și regionale să concretizeze, luînd în considerație specificul local al legilor și normelor juridice de interes național.

Deoarece, funcția structurilor federale de stat constă în îmbinarea unor colectivități politice apropiate³², fără a le absorbi diluîndu-le, ci realizînd, în opinia lui J.Jiquel, "o simbioză între solidaritate și autonomie"³³, statul federal este chemat, în acest fel, să răspundă cîtorva caracteristici necesare pentru propria sa funcționare: unitatea statului federal, pluralitatea de state federale, autonomia constituțională a statelor federale și suprapunerea parțială a celor două ordini interne (constituțională și internațională). Autorii germani consideră că această condiționare a landurilor germane răspunde nevoii de unitate, numind-o și "federalism cooperativ"³⁴. Să analizăm în continuare acest principiu pentru a discerne semnificațiile federalismului

în contextul statului german unificat.

A. Federalismul cooperativ german: Statul german este caracterizat printr-o totală absență a eșalonului teritorial, efectul direct al acestei situații fiind faptul că Ministerele federale nu exercită decît un număr foarte limitat de competențe de ordin universal, adică — răsfrînt asupra tuturor statelor sale, lăsîndu-le acestora din urmă exclusivitatea exercitării tutelei sub forma “controlului de legalitate” *a posteriori*. Statutul deosebit pe care-l dețin statele germane în raport cu guvernul lor federal se datorează cîtorva factori: (1) instituționalizarea destul de tîrzie a structurilor de stat; (2) repolitizarea spațiului local și cumului de mandate care reprezintă, în condițiile germane, o frînă importantă împotriva centralismului; (3) rolul birocrăției municipale. Dacă în SUA structura relațiilor între Guvernul federal și guvernele locale este verticală (întemeindu-se pe anumite areale ori sectoare de politici publice: finanțe, case de locuit, comerț exterior), în Germania această structură de relații este, în cea mai mare parte orizontală. În timp ce funcția legislativă națională prevede competența exclusivă a Bundului (Federația), aplicarea și executarea acestor legi ține de latitudinea nemijlocită a Lănderurilor. Această regulă generală de funcționare cunoaște anumite derogări, prevăzute în Constituția Federală³⁵: anumite ministere și servicii federale au exclusivitate asupra unor domenii de aplicare și concretizare a normelor legislative și de reglementare, fără a se apela la concursul administrației statelor, printre care vom menționa: armata, căile ferate, navigația și căile fluviale, traficul aerian, apărarea frontierelor, serviciile poștale. Pe de altă parte, Constituția Germaniei are meritul de a enumera cu minuțiozitate domeniile în care Federația poate interveni, lăsînd “restul” pe seama Lănderului. Bundul (adică nivelul federativ de competență al statului german) exercită 2 tipuri de competențe: (1) generale și (2) exclusive:

— elaborarea legislației (*ausschließliche Gesetzgebung*) în 11 domenii prevăzute de articolul 73 al Constituției, printre care: politica externă și apărarea, protecția populației civile, cetățenia, libertatea de mișcare, regimul de pașapoarte, imigrația, emigrația, extrădarea, cursul valutar, metrologia, unitatea vamală și comercială a teritoriului, tratatele de comerț și navigație, libertatea circulației mărfurilor, protejarea frontierelor și a pieței interne, drumurile de fier de importanță federală și traficul aerian, poșta și telecomunicațiile, statutul funcționarilor federali și a organismelor de drept public în serviciul intereselor federației, protecția federației industriale, drepturile de autor, statistica etc.;

— așa-zisa “competență concurentă” a Bundului și Lănder-ului (*konkurrierende Gesetzgebung*), care permite Landului de a legifera fără ca Federația să se amestece, decît în condițiile în care legea propusă de Land este insuficientă sau ineficace ori pentru a păstra unitatea juridică și economică, altfel spus, pentru omogenizarea condițiilor de viață pe teritoriul unui anumit stat federal.

B. Spania – statul autonomiilor consacrate. După structura sa constituțională, Spania reprezintă un stat hibrid, nici unitar, în formula sa clasică de inspirație franceză, nici federal – după modelul departajărilor de competențe produs în Germania. Totuși, în ciuda principiului inserat în Constituție cu privire la “unitatea națiunii spaniole”, dar și a “autonomiei naționalităților și regiunilor care o compun”³⁶, Spania a reușit să producă un model specific de negociere a limitelor juridice ale colectivităților sale teritoriale în mod asimetric, îmbinând idealul cu posibilul în efortul de închegare al statului modern spaniol. Ceea ce putem remarca este că binomul “specific” spaniol: *unitate – autonomie*, deosebește, de altfel, dificultatea vizibilă de a ajunge la un consens explicit în ceea ce privește organizarea teritorială a statului. Fiecare dintre cele trei provincii istorice: Catalonia, Țara Bascilor, Galicia și Andaluzia și-au declarat autonomia, prin intermediul unor referendumuri libere, care a inaugurat statutul lor de “autonomie deplină”. După cum am remarcat și anterior, crearea fiecărei Comunități autonome nu depinde de Parlamentul spaniol, ci de o adunare teritorială de reprezentanți, responsabilă de redactarea unui statut de autonomie, având valoarea unei legi constituționale.

În temeiul prevederilor articolului 148 al Constituției spaniole, Comunitățile autonome pot să se bucure de următoarele competențe directe: organizarea administrației regionale, a colectivităților regionale, amenajarea teritorială (urbanismul, casele de locuit, locurile publice, mediul); politici economice (turism, industrie, comerțul cu amănuntul, agricultura și pescuitul, comunicațiile și dezvoltarea regională); a serviciilor sociale și a culturii. Există un număr de domenii rezervate autorităților centrale, adăugarea unor norme ori principii putând fi completată de către adunările legislative ale Comunităților autonome (regimul juridic de administrație, statutul funcționarilor, procedurile administrative, bănci și credite, sănătate, educație, planificarea economică, organizarea teritorială, șomajul, transportul, mediul, radio-televiziunea publică, colectivitățile locale). Urmînd o logică a principiului federalist, Constituția și statutul autonomiilor atribuie Comunităților autonome funcția de punere în practica administrativă a legislației adoptate la nivelul Parlamentului național în toate domeniile: sănătate, muncă și securitate socială, educație generală, legislația penitenciară, proprietatea intelectuală și cea industrială, minieritul, resursele energetice etc. Pe de altă parte, în opoziție cu modelul sistemelor federale, Constituția spaniolă nu recunoaște autorităților centrale nici o putere administrativă de control asupra activităților de aplicare în practică, exercitată asupra instanțelor autonome, decît în domeniile în care acestea exercită o putere exclusivă. Unicul mod de a controla activitățile administrative este cel de natură jurisdicțională (articolul 153) și anume: (a) tribunalul constituțional în privința dispozițiilor normative cu statut de lege ori de acte administrative

care fac obiectul unui conflict de competențe cu autoritățile centrale ale statului; (b) Curtea Supremă de conturi (și curțile regionale de conturi) asupra activităților financiare. Inspirându-se din practicile sistemelor federale, Constituția spaniolă stabilește mai multe mecanisme chemate să garanteze o reprezentare mai adecvată a intereselor regionale la nivelul statului. Astfel, o parte din senatori (20%) sînt aleși direct de către adunările autonome. O altă atribuție plenară a Comunităților autonome este că acestea se bucură de autonomia financiară sub acoperirea principiilor de coordonare cu organele de specialitate centrală și cea de solidaritate inter-teritorială. În sfîrșit, cu toate deosebirile care există între Comunitățile autonome, trebuie să remarcăm exercițiul autonomiei locale, care se organizează constituțional de la nivelul comunal și nivelul provincial constituind cadrul teritorial pentru prestarea de servicii descentralizate, fără a prejudicia alte circumscripții stabilite de către Comunitățile autonome.

Constituția spaniolă acordă Președintelui Cabinetului de miniștri puterea de a administra politicile interne și externe. La nivel teritorial, administrația centrală spaniolă este organizată prin serviciile exterioare (*Administracion periferica del Estado*), cu scopul de a asigura serviciile publice netransferate Comunităților Autonome. Organizarea și furnizarea acestor servicii în cadrul statului descentralizat continuă să suscite profunde dezbateri politice cu privire la tehnicile legate direct de problema reformei administrației publice locale.

Tabel: *Dinamica numărului de angajați ai administrației publice (în mii de persoane)*

	1982	1986	1991
Administrația centrală	1,181.8	946,6	900,6
Administrația regională	44,4	327	565,2
Colectivitățile locale	167	294.4	360
TOTAL	1,391.2	1549	1826,1

Urmînd exemplul administrației franceze, cadrul teritorial de organizare al serviciilor exterioare ale statului a coincis, în mod tradițional, cu provincia, care posedă un caracter dublu de colectivitate locală și circumscripție electorală a statului. După perioada frankistă de multiplicare haotică a organelor teritoriale ale statului și instituirea Comunităților Autonome, Constituția spaniolă a reușit să mențină provincia ca "unitate teritorială pentru realizarea activităților statului", dar de această dată – într-o formulă mult mai puternică, insistînd ca orice modificări ale limitelor provinciilor ar trebui să fie

aprobate printr-o lege organică. La nivel teritorial există și instituția Delegatului Guvernului (*Delegado del Gobierno*) în fiecare Comunitate Autonomă. Printr-o lege adoptată la 14 octombrie 1984, autoritățile spaniole decideau să se angajeze formal în procesul de punere în aplicare în profunzime a serviciilor exterioare în scopul de a elimina structurile inutile.

Transferul de competențe către Comunități are loc foarte greu, susțin autorii spanioli, și aceasta datorită unui ritm asimetric al transferurilor, refuzul inițial al birocratilor madridileni de a fi transferați în alte regiuni. Din acestea și alte motive, evoluția raporturilor interadministrative în Spania a fost marcată, pînă în prezent, printr-un grad sporit de conflictualitate. Absența unei definiții acceptate asupra sistemului de partajare a competențelor specifice a suscitat numeroase conflicte între instituțiile centrale și Comunitățile Autonome (circa 60% din numărul tuturor recursurilor legale provin din partea juriștilor Țării Bascilor, a Galiciei și Cataloniei), care urmăresc cu înfrigurare orice apariție a Jurnalului Oficial în care se publică legile statului. Aceste conflicte sînt exploatare de mișcări extremiste, alimentînd tensiunile dintre centru și periferie, care se manifestă cu regularitate în pragul fiecărui scrutin electoral. În plus, în sînul elitelor fiecărei dintre Comunitățile Autonome se produc importante lupte de autoritate, în special pentru deținerea controlului asupra unor orașe importante. Problematika diferențelor regionale este accentuată și de lipsa unor instituții integratoare administrative pentru entitățile regionale în cadrul statului național. Senatul spaniol nu este, în realitate o cameră de reprezentare teritorială: doar 20% din numărul senatorilor reprezintă parlamentele autonome, 80% fiind aleși la nivelul provinciilor, ceea ce favorizează, la rîndul său, partidele etatiste. Trebuie să menționăm și faptul că relațiile externe nu reprezintă, în cazul Spaniei, un monopol al statului, fiecare dintre aceste Comunități avînd posibilitatea de a-și dezvolta propriile relații externe cu alți subiecți internaționali în domenii de: cooperare culturală, tehnologică și economică, adoptarea unor programe comune, precum și inițierea unor mecanisme de influență în raport cu instituțiile comunitare (Comunitățile Europene).

În scopul coordonării politicilor publice, în Spania există o tradiție a adunărilor interguvernamentale, reunind oficiali regionali dintr-o serie de domenii (administrația publică, economie și finanțe, mediu, infrastructură, case de locuit, sănătate, cultură, relațiile cu Comunitatea Europeană etc.), dar este vizibil că funcționarea acestui model de identificare a celor mai bune politici publice necesită un grad înalt de voință politică³⁷. În orice caz, negocierile bilaterale dintre guvernul central și autoritățile Comunităților Autonome reprezintă mecanismul principal de administrare la nivel național. Absența unui consens obiectiv impune autoritățile centrale să negocieze anumite soluții împreună cu responsabilii cataloni ori basci, pe căi neformale ori prin intermediul unor comisii bilaterale mandatate în acest

scop, multiplicându-și, pe de altă parte, succesul prin asocierea unor contacte cu elitele unor comunități Autonome de aceeași culoare politică. În sfârșit, acest bilateralism intern se exprimă în practică printr-un număr foarte mare de convenții, chiar și atunci când Guvernul intenționează să extindă anumite politici publice la nivelul mai multor Comunități Autonome.

C. Evoluția regiunilor în Italia. Regionalizarea italiană, prin efectele sale legate de diminuarea numărului și chiar dispariția unor ministere importante din arca guvernului central, a produs și o reformă semnificativă al acestui guvern. Potrivit doctrinei descentralizatoare, ar fi trebuit ca administrația centrală să-și asume noi funcții de exercitare a programării, orientării și coordonării, în loc de a gestiona și administra direct fostele monopoli instituționale, ba chiar să se reducă numeric. Din păcate, în loc să scadă, numărul ministerelor a crescut odată cu accentuarea autonomiei regiunilor. Tot astfel și transferarea unor servicii exterioare (periferice) ale administrației centrale sub jurisdicția regiunilor a suferit schimbări care nu sînt la înălțimea așteptărilor: criza de eficiență și de funcționare, probleme de coordonare cu administrația centrală, întârzierile procedurale și absentismul reacțiilor. Regiunile italiene nu pot să-și definească singure forma lor de guvernămînt, iar Constituția Italiei prevede (articolul 121) posibilitatea instituirii în fiecare regiune a unui statut ordinar format din 3 organe: consiliul regional (*consiglio regionale*), executiv (*giunta regionale*) și un președinte. Autonomia normativă a regiunilor este limitată prin numeroase norme de stat. Putem să ne referim în acest sens la formarea serviciilor administrative, procedurile specifice administrative, chiar dacă nu putem vorbi despre un raport de ierarhie pentru a califica raporturile între stat și regiuni, între stat și colectivități locale. Controlul de legalitate admis se referă la: (a) **legile emise de entitățile regionale**, exercitate de administrația centrală, prin intermediul Comisarului guvernului; legea sesizată poate fi remisă regiunii pentru modificare luînd în considerație observațiile făcute sau poate fi supusă controlului efectuat de către Curtea Constituțională, pe motiv de oportunitate (articolul 127 a Constituției Italiei); (b) **organele regionale**. Constituția revede cazurile în care Consiliul Regional poate fi dizolvat pe motiv că ar fi adoptat acte contravenind prevederilor constituționale, în temeiul unor "grave violări ale legii", sau în "imposibilitatea formării unei majorități calificate"³⁸; (c) **actele administrative regionale**, care poate fi un control a priori, de legalitate sau de oportunitate, care ia forma unei remiteri de acte consiliului regional pentru reexaminare, exercitate de o comisie de stat, sub președinția unui comisar guvernamental.

Desigur, ordinea internă privește mai mult maniera și felul în care partajarea constituțională reflectă participarea fiecăruia dintre subiecții subnaționali (federativi ori comunitari), pe cînd dimensiunea internațională se referă la un singur subiect de autoritate, și anume la identitatea internațională a statului în raport cu alte state străine. Dacă statul federal reprezintă

o uniune politică a doi și mai mulți subiecți legali, statul unitar (național ori simplu) se caracterizează prin existența unei singure legislații unitare, un singur aparat al administrației centrale, o singură cetățenie și o singură calitate de drept internațional³⁹.

Cele mai multe dintre entitățile regionale ale acestor state dispun de autonomie statutară (consacrată sub forma unui statut constituțional), partajul competențelor lor fiind asigurat și garantat printr-o serie de prevederi de natură constituțională. Statul, ca fenomen social, economic și politic, a înregistrat o lungă experiență de formare și dezvoltare istorică care și-a pus amprenta asupra formelor existente de state și a funcțiilor pe care acestea le exercită. O trecere în revistă a actualelor state moderne ar putea uimi cititorii acestei cărți prin diversitatea lor, dar și prin faptul că aceste state au conservat, în ciuda modernizării pe care au trait-o, foarte multe elemente și tradiții care au existat cu mult înainte de epoca pre-modernă. În multe state nu exista nici măcar o Constituție scrisă, ceea ce nu poate face să credem că solicitarea unor autori "legaliști" de drept constituțional în favoarea unei Constituții mai detaliate este irelevantă. Cu toate acestea, se știe, însă, că, în majoritatea statelor tinere (iar Republica Moldova reprezintă un exemplu tipic în acest sens), conflictele frecvente sînt, adeseori, produsul absenței unor reglementări clare, inclusiv de ordin constituțional. De cele mai multe ori, aceste relații derivă dintr-o reglementare constituțională și o serie de legi adiacente. În forma sa actuală (nedefinitivată din cauza eșecului repetat de a negocia o formulă politico-administrativă pentru raioanele estice), Republica Moldova reprezintă o variantă a "statului regional", de felul Spaniei și Italiei, în care provinciile sînt colectivități teritoriale locale, fiind un nivel superior celui de bază, reprezentat de comune, definite prin afinități istorice, culturale și economice comune.

Numele colectivității locale	Nivelul de competență	Numărul
Comună, oraș, municipalitate	I	643
Municipalitatea orașului Chișinău	I și II	1
Județe	II	10
Unități Teritoriale Autonome	II	1
Transnistria ⁴⁰	II	1

Nu există o soluție magică pentru forma de stat cea mai eficientă. Tocmai opțiunea între sistemul federal și sistemul unitar de organizare a statului este de natură strict politică, avîndu-și răspunsul în originea psihologică a autorității statului, ceea ce transferă obiectul discuției într-un areal populat de mentalități, obișnuințe, tradiții și cultură. Predictibilitatea și stabilitatea aranjamentelor constituționale înțeleg recunoașterea unui singur subiect de drept internațional. Aceste forme de organizare a statului se referă, în general, la numirea și distribuirea de competențe, ceea ce reprezintă una din temele cele mai acute pentru sistemul de administrație publică în formare din Republica Moldova. Din păcate, Constituția Republicii Moldova oferă un exemplu prost de reglementare și sistematizare al autorităților publice locale. Adoptată la 29 iulie și promulgată la 27 august 1994, noua Constituție a Republicii Moldova a însemnat un pas important spre întemeierea legitimă a puterilor publice în stat, care prestează servicii de interes național (articolul 107 și 108 — Administrația publică centrală de specialitate și Forțele armate) și servicii de interes local (articolele 109-113), dar în multe privințe nu a reușit să definească cu acuratețe natura organizatorică și funcțională a administrației publice locale.

Adîncirea crizei economice a acutizat sentimentul eșecului instituțional, ceea ce a alimentat o preocupare susținută (nefiresc de activă) pentru găsirea și adoptarea unei noi formule de funcționare a regimului politic al țării. Trebuie să recunoaștem că aceste crize sistematice s-au produs în cicluri inegale, atît în perioada mandatului primului președinte, Mircea Snegur, cît și al președintelui Petru Lucinschi (care l-a succedat după alegerile din 1996). Unii dintre politicieni consideră că Republica Moldova ar trebui să adopte regulile de funcționare ale unei republici prezidențiale, implicînd o extindere a prerogativelor președintelui ca șef al Executivului și, respectiv, o reducere a competențelor Parlamentului. Mulți autori, care au analizat relația dintre crizele interne ale Republicii Moldova și ciclurile sale electorale, au dorit să arunce vina pentru crizele economice și sociale, instituționale și politice pe ineficiența Parlamentului unicameral care, în opinia lor, "ar fi dotat cu împuterniciri și funcții care depășesc limita competenței sale și împiedică activitatea structurilor Executivului"⁴¹.

Cu o datorie externă de circa 1,3 mld dolari (inclusiv datoriile Transnitrului de 500 mil. dolari numai pentru consumul de gaze) și o inflație de peste 40% în 1999, Republica Moldova a intrat pe deplin, în ultimul an, în grupul de țări cu mari dificultăți de achitare a datoriei externe, ceea ce înseamnă, potrivit ratingului BA2 al Agenției Moody's, un inevitabil default. Chiar dacă aceste evoluții negative nu pot fi atribuite exclusiv factorului politic, trebuie să recunoaștem că anume subiecții actualei scene politice din Moldova au contribuit decisiv la sporirea confuziei și a demoralizării publice în raport cu programul de reforme economice și integrarea europeană. De fapt, climatul general al vieții politice a fost

subminat, în special, prin rotațiile frecvente ale Guvernelor, incapacitatea factorilor politici de a-și rezolva propriile dileme opționale, gestionarea crizelor teritoriale și, nu mai puțin important – de confruntarea acerbă dintre Președintele țării și Parlamentul unicameral al Republicii Moldova. Toate aceste evoluții par să confirme, printr-o predicție creativă, ceea ce se afirma într-un articol al revistei *Economist* din iulie 1999, ca țară, arată înspăimântător de slabă”. Un influent ziar german, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, numea în acest sens Moldova “casa săracă a Europei”.

2.4. Abordarea tradițională a suveranității statului și a autonomiei locale/regionale

Forța tradiției și pluralitatea de interese au reprezentat elementele esențiale ale celor mai multe dintre abordările tradiționale cu privire la conceptul de suveranitate în majoritatea statelor europene. Chiar și aici, însă, s-au conturat două abordări doctrinare diferite: prima – de inspirație franceză, care înseamnă recunoașterea unei “plenitudini de competențe pe care guvernul central o exercită în raport cu nivelul local și cel internațional”, și a doua de inspirație anglo-saxona, care delege anumite competențe de drept intern unor entități teritoriale distincte. Dacă sistemul anglo-saxon este cunoscut prin ușurința cu care a dorit să delege considerabile puteri politice și administrative unui nivel teritorial de competențe, sistemul francez (un sistem centralist prin excelență) este renumit prin limitarea accesului regiunilor la competențele administrației centrale, administrând “o societate politică, întemeiată pe tradiția istorică a centralizării și excesul unei prejudecăți clasice, care a considerat delegarea de competențe drept o confirmare a slăbiciunii”⁴².

Ideea de suveranitate a statelor naționale derivă din credința în existența unei unități interne (exprimată în termeni administrativi prin ierarhia autorităților publice, având instituția monarhului sau administrația centrală în calitate de nucleu decizional al oricăror evoluții semnificative) și a unei unități externe (prin hotarele trase între statul de referință și alte state independente). În acest fel, orice politici externe ar fi promovat statul național, aceste politici erau unitare și unidirecționate de la emitent (guvernul central) la receptor (comunitatea internațională). De îndată ce arealul actorilor internaționali s-a extins, paralel cu o diversificare accentuată a formelor de guvernare evolute în spațiul Uniunii Europene și intrând în diverse raporturi cu instituțiile statelor membre, s-a văzut că “emitentul” (statul național) nu mai putea oferi o comunicare unitară sau exclusiv centralizată în ceea ce privește luarea deciziilor strategice, întrucât chiar și instrumentele de participare în cadrul instituțiilor europene se manifestă prin intermediul unui număr impunător de agenți și agenții, urmărindu-și propriile traiectorii și proceduri de comunicare pe orizontală.

Însăși structura Comisiei Europene face ca reprezentanții “plenipotențiar” ai statelor să devină imediat deținători ai unor autorități supranaționale, parte funcțională a unor organisme destul de autonome în deciziile lor în raport cu centrele naționale de putere. Sub egida Comisiei funcționează o pleiadă întreagă de comitete specializate, integrând reprezentanți ai țărilor membre în calitate de experți, administratori ori reprezentanți politici, sarcina cărora este de a asambla diversele traiectorii ale statelor membre, în termeni de interese economice, politice, sociale, culturale etc. În acest context, este o aventură curată să insiști în continuare asupra suveranității absolute a statelor membre ale Uniunii Europene (și a Comunităților Europene), întrucât sîntem cu toții martorii unei noi structurări de funcții și obiective prin intermediul lucrului în rețea a statelor naționale și a instituțiilor supranaționale, care-și păstrează autonomia, dar contează tot mai mult pe coordonarea și interoperativitatea deciziilor comune. În special, în ceea ce privește procesul de elaborare a cadrului legislativ comunitar (Comunitatea Europeană), instituțiile comunitare au început a se bucura de o influență extrem de puternică asupra legiferării în cadrul statelor naționale. Astfel, instituțiile care pregătesc terenul deciziilor, cele care iau deciziile și cele care le implementează sînt tot mai dependente unele de celelalte, concomitent cu lipsa unei totale autonomii și imposibilitatea de a se controla reciproc. Aceasta a produs impresionante tensiuni în multe dintre statele naționale. Pînă și Franța, care reprezintă una dintre țările cele mai angajate în favoarea integrării europene, și-a pus de multe ori problema limitelor la care poate duce extinderea Uniunii Europene⁴³.

Principiul teoriei clasice cu privire la suveranitate poate fi observat cum se dizolvă în cadrul acestor multiple modele de cooperare și interdependență a instituțiilor, cu admiterea unui grad semnificativ de autonomie relativă pentru fiecare instituție în parte. Această imagine a relației dintre instituțiile naționale și cele transnaționale este, în mare parte, analoagă relației dintre guvernul național și instituțiile societății civile (private și neguvernamentale), cu diferența că guvernele naționale operează într-un mediu mai omogen de practici sociale și culturale care ajută la dinamica schimbării. În linii generale, această dublare ori, altfel spus, multiplicare a seturilor de instituții de guvernare creează o situație în care au loc negocieri continue și o competiție sporită între instituții. Datorită faptului că relațiile existente între instituțiile supranaționale și cele naționale nu sînt pe deplin formalizate (nu există nici un document care ar obliga statele-membre să execute o decizie a Comisiei Europene), aceasta creează o instabilitate accentuată a mediului de luare a deciziilor. În condițiile în care peste 50% din volumul asistenței pentru dezvoltare globală provine din țările membre ale Uniunii Europene există o necesitate obiectivă de a coordona contribuțiile individuale ale membrilor Uniunii. Prin Tratatul de la Maastricht din 1993, țările membre ale Uniunii Europene au admis necesitatea stabilirii unor

obiective politice, recunoașterea interdependenței lor și identificarea instrumentelor pentru a le realiza în practică. Articolul 130 (u) solicită fiecărui stat-membru al Uniunii Europene să-și coordoneze propriile acțiuni pentru ca acestea să fie complementare politicilor Uniunii, cu toate că semnificațiile termenului “complementaritate” au produs multe discuții și rezoluții speciale ale Consiliului, chiar și după Maastricht. Interpretarea sa a fost, în mare parte, influențată de tendințele legate de “re-naționalizarea” politicilor de cooperare și dezvoltare europeană, derivând o anumită formă de “specializare a sarcinilor asumate de țările-membre și Uniune, întemeiate pe existența avantajelor comparative ale acestora”⁴⁴. Potrivit Comisiei Europene, complementaritatea și subsidiaritatea sînt două concepții radical diferite.

Dacă **subsidiaritatea** se referă la divizarea competențelor, axîndu-se pe hotărîrile care s-au luat la nivelul cel mai apropiat de referință al unui domeniu vizat, **complementaritatea** se referă la utilizarea acestor competențe stabilite, solicitînd ca hotărîrile luate de către diferiții participanți la acest proces să fie coordonate între ele. În contextul mai larg al procesului de extindere și consolidare a unei Europe politice, este clar că nu poate exista complementaritate între statele-membre, dacă filozofia, obiectivele și politicile țărilor-membre sînt divergente. Aceasta presupune, însă, că politicile Comisiei Europene – motorul avansării procesului de integrare al UE – să nu reprezinte o șosea într-o singură direcție. Implicînd un parteneriat între egali, principiul complementarității înseamnă, de fapt, că țările-membre ale Uniunii Europene nu pot obliga Comisia să sprijine ori să participe în cadrul unor programe naționale de dezvoltare. Tot astfel, Tratatul de la Maastricht presupune că, “statele-membre vor contribui, în funcție de necesități, la implementarea programelor de asistență ale Comunității”.

Secțiunea II

Continuitate și inovație în structurile administrative autohtone

2.5. Racurs istoric și tradiții administrative autohtone

Instituții medievale:

Primele elemente ale tradiției administrative pe tărîmul autohton s-au constituit pe timpul domniei lui Alexandru cel Bun, cu peste 100 de ani după întemeierea unor tradiții similare în Franța. Tot de pe timpul domniei lui Alexandru cel Bun datează și primele experiențe de funcționare a unor unități regionale de gradul II, intermediare între primul nivel local și cel central, relativ autonome față de competența și discreția domnească, dar aflate sub “oblăduirea și ierarhia curții domnești”. Se consideră, în general, că aceste forme și elemente constitutive ale administrației naționale

moldovenești se trag de la obiceiul pămîntesc al alegerii șefului statului: domnitorii pămînteni sau voievozii principatelor, care reprezenta o tradiție legitimatoare destul de cunoscută la acea perioadă. Chiar dacă această procedură de alegere a domnilor îmbina procedura alegerii libere cu statutul social feudal (chiar și Adunarea Țării, ca expresie populară de legitimare a unor hotărîri importante, este, în esența sa, o instituție feudală), ea poate fi, pe bună dreptate, asociată cu procedura alegerilor moderne, prin care populația își alege propria sa administrație politică și locală. Se poate de adăugat că administrația publică, în forma sa proto-modernă s-a născut în Principatele Valahe odata cu înființarea legală a tagmei aristocratice, numite "boieri" și care, după părerea istoricului Nicolae Iorga, este de proveniență uralo-altaică, venind de dincolo de Dunăre (triburile bulgare)⁴⁵. Înainte de epoca lui Alexandru cel Bun, domnia moldovenească avea, în mare parte, un caracter instabil, dominată de multe influențe occidentale și orientale: supusă unor puternice curente de inspirație ungurească (reprezentate prin strămoșii voievozilor descălecători maramureșeni) și a unor alte curente, inclusiv de inspirație polono-lituaniană. Ideile politice ale voievozilor maramureșeni s-au amestecat cu tradițiile patriarhale autohtone, dînd naștere unor structuri teritoriale și nobiliare distincte, despre care vom vorbi în continuare.

În toate cele 3 țări românești, feudalismul s-a materializat sub două forme de guvernămînt ale monarhiei reprezentative pe stări: (1) regimul domnesc (voievodal) și (2) regimul nobiliar⁴⁶. Pericolul extern și conștiința unității de neam au stat la baza întăririi puterii domnitorului, pătrunsă de mobilul reconstituirii "regatului dacic" (Gabriel Bethlen) sau de întărire a unei confederații a țărilor române (Matei Basarab, Vasile Lupu, Gheorghe Rakoczi). În perioada unei influențe muntene puternice, legate de domnia lui Alexandru cel Bun, apar rangurile sociale, printre care se numără: *logofătul*, *vistierul*, *comisul*⁴⁷. În timp ce în Muntenia rangul cel mai cunoscut era cel de *ban* și *statornic*, în Moldova se încetățenește *starostele* și *pîrcălabul* (ultimii fiind conducători de cetăți)⁴⁸. În Moldova, dregătoria de pîrcălab presupunea conducerea unui ținut pe teritoriul căruia se găsea o cetate. În ținuturile în care se găseau cetăți mai însemnate ca Hotin, Cetatea Albă, Chilia, Neamț erau desemnați chiar și cîte doi pîrcălabi. Cîrmuitorul ținutului Suceava s-a numit în prima jumătate a secolului al XV-lea *vornic de Suceava*, apoi *portar de Suceava*. De la ținut la ținut existau, însă, diferențe și una dintre ele este că, la Putna, Tecuci, Hotin, Neamț, Cernăuți și Soroca, pîrcălabul se numea și *staroste*. Pîrcălabii de Hotin, Neamț și Roman figurau pînă pe la jumătatea secolului al XVII-lea printre Membrii de seamă ai Sfatului domnesc, imediat după marii vornici care, din prima jumătate a secolului XVI, sînt atestați ca exercitînd funcția de subalterni ai "părcălabilor de ținut". Părcălabii aveau atribuții militare, administrative și judecătorești, rămînînd chiar și după desființarea cetăților în calitate de cîrmuitori ai ținuturilor.

Obiceiul pământului (altfel spus – tradiția cutumiară din Principatele Dunărene) a jucat multă vreme rolul izvoarelor de drept și, după cum nota în scrierile sale Sommer, unul din cronicarii personali ai luminatului domnitor al țării Munteneste, Despot Vodă⁴⁹, “nu este drept scris (adică – Cod juridic) și totul se face după placul domnului și tradiția locului, obicei care este extrem de vechi, fiindcă îl cunosc și regii Ungariei în hotărârile pe care le iau prin veacul XIV.” Este util de menționat aici că, după datina de atunci, *nu se judeca lucrul, ci buna credință a celui care făcea o declarație*. Astfel, potrivit surselor existente, obiceiul pământului era ca fiecare făptaș să aducă un număr de jurători, care declarau a cunoaște pe pîrîș ca (pe) un om de cuvînt. Partea cealaltă însă avea voie să aducă de doua ori mai mulți “jurători”, care să spună că, dimpotrivă, al lor este un om atît de vestit prin buna lui credință, încît orice aserțiune a lui trebuie crezută. Astfel, aveau dreptul să aducă “jurători” ambele părți, pînă cînd venea momentul cînd unul se dădea învins, nemaiputînd să aducă, fie prin legăturile lui, fie prin corupție, un număr dublu de oponenți⁵⁰. Asupra tradițiilor administrative locale își pune amprenta și limba culturii scrise (adică, în cea mai mare parte, a religiei) și care face ca în Muntenia cancelaria să adopte limba slavonă veche (și aici trebuie să subliniem că acea slavonă era o limbă vorbită prin părțile Salonicului în epoca lui Chiril și Metodiu), în timp ce în Moldova, cancelaria adoptase limba stăpînitorilor lituano-ruși, care moșteniseră tipicul cancelariilor de la Kiev⁵¹. Instituția medievală a Domnitorului moldovean (cu derivatele sale, legate etimologic de limba bisericii: Principe, Voievod, Gospodar, Domn) a evoluat către începutul secolului XIX spre o Adunare electivă a Moldovei – Divanul domnesc, care era o formă specifică de parlamentarism și, mai apoi, spre Parlamentul propriu-zis⁵². Tot astfel, și altă instituție feudală – Sfatul Domnesc (din sfatul sfetnicilor domnești) – a evoluat spre Consiliul de stat cu atribuții legislative și executive, care și-a găsit continuare într-o instituție pre-modernă a puterii executive a Guvernului de astăzi. În Transilvania, instituția voievodatului și a vicevoievodului reprezintă instituții analoage pentru funcțiile de “domni” și “loctiitori domnești” din Moldova, cu mențiunea că, în timp ce voievozii transilvăneni erau numiți și revocați de către regele Ungariei, avînd o autoritate limitată, domnitorii moldoveni erau aleși de boierii locali (confirmați ulterior de Poartă după moartea lui Ștefan cel Mare).

Ca și în marea majoritate a statelor europene, organizarea administrativă și teritorială a Principatelor Dunărene s-a datorat unor considerente de ordin strict economic și militar, reprezentînd instrumente de întemeiere și control asupra sistemelor de colectare a impozitelor și a veniturilor „supușilor”, de supraveghere asupra îndeplinirii obligațiilor “pămîntești” și de organizare a loialităților nobiliare în jurul domnitorilor. Chiar și o simplă analiză etimologică a unităților administrative din perioada medievală este deosebit de instructivă în privința cunoașterii felului în care funcționau acestea în

viața comunităților românești și moldovenești din epocile princiare. Astfel “județul” — ilustrează atribuția judecătorească primară a unităților administrative din Muntenia, în timp ce “ținuturile” din Moldova — confirmă apartenența unor teritorii, mai largi ori mai restrânse, la domeniul de competență administrativă delegată unei cetăți sau unei curți domnești, ceea ce ne poate sugera relațiile pe care aceste unități le întrețineau inițial cu puterea centrală. În Transilvania, organizarea teritorial-administrativă a durat peste 3 secole (XI-XIII), cristalizându-se în forma locală de: district românesc, comitat și scaun secuiesc sau sășesc. De la începuturile lor, districtele au reprezentat forme de autoorganizare a populației autohtone românești prin: organe de judecată proprii pe bază de *jus valachicum* având privilegiile importante. Sînt bine cunoscute districtele existente în Banat, Făgărași, Hunedoara, Maramureș, Valea Chioar etc.

Comitatele reprezentau forme de organizare teritorială de inspirație maghiară, conduse de *un comite, un notar și un vicecomite*. Scaunele secuiești — *Siebenbürgen* —, variind după număr între 7 și 12, au fost conduse la timpul lor de către un căpitan scăunal și un jude scăunal, cu atribuții militare și administrative asupra obștii secuilor. Scaunele săsești își organizau împuternicirile de organizare printr-o obște condusă de Congregația scaunelor săsești, cu sediul la Sibiu, în temeiul unor Statute speciale (numite și Diplome — Diploma Andreianum din 1224 și Statutele orașenești ale Sașilor din sec. XIV)⁵³. Orașele, cetățile de scaun sau ținuturile feudale s-au format ca spații de apărare, pe timp de război, dar și ca centre administrative, economice și confesionale, pe timp de pace. Reprezentanții domnești în cadrul acestor unități teritoriale s-au făcut cunoscuți sub multe nume: *județi și pîrgari* — în Țara Românească, *șoltuzi și pîrgari* — în Moldova, colaborînd cu o tagmă de demnitari mai mici după importanță, care erau responsabili de colectarea impozitelor administrativ-fiscale. Cea mai mică unitate administrativ-teritorială — satul — era reprezentată prin instituția obștii ca nivel administrativ rural, împărțindu-se între sate libere și sate domnești. Satele libere se subordonau județului sau ținutului, la rîndul lor subordonate puterii centrale, în timp ce satele boierești depindeau administrativ și juridic de stăpînul moșiei. Anumite teritorii ale Principatelor Dunărene au fost administrate, cu începere din secolul al XVI-lea sub formă de raiale (Dobrogea, Turnu, Giurgiu, Brăila, Tighina, Cetatea Albă) și pașalicuri (de Timișoara și Oradea), cu mențiunea că stăpînirea turcească asigura și o relativă autonomie confesională și administrativă pentru populația locală.

Regulamentele organice: Urmînd spiritul inovațiilor care s-au născut în Franța, după 1789, primele semne de influență ale principiului autonomiei locale pot fi regăsite în textul Regulamentului organic din 1831, considerat a fi drept primul document cu caracter constituțional în tradiția juridică a Principatelor. Regulamentele Organice au adus cu sine noutatea împărțirii

regiunilor subnaționale din principatele Munteniei și Moldovei în unități administrativ-teritoriale sau comune (1831 și 1832), adăugând județelor și ținuturilor existente definirea juridică a componentelor lor interne: satele și orașele. Potrivit Regulamentului Organic, sfaturile orașenești, "alcătuite din mădulare, aleși de către înșiși locuitorii acestor orașe, dispun de un drept consfințit de a se administra", după cum și "dreptul fiecărui județ de a-și alege dregătorii săi". Un loc important în cadrul tradiției administrative naționale l-a avut termenul de *provincie*, care desemna cele mai importante unități administrativ-teritoriale din Principate, integrându-și județele în calitate de unități comparabile după marime și funcții administrative cu departamentele franceze din acea perioadă. Deja prin Legea comunelor din aprilie 1864⁵⁴, se face o delimitare mai strictă între comune "rurale și urbane", sînt create consiliile județene, tuturor acestor unități administrativ-teritoriale recunoscîndu-li-se calitatea personalității lor juridice, și nu doar a unității teritoriale ca mai înainte. Deja în anul 1866, prima Constituție română consfințește noua structură internă a statului român prin definiția "teritoriul Principatelor Unite Române este împărțit în *județe, județele în plăși, plășile – în comune*"⁵⁵. Această primă încercare de unificare a regiunilor istorice este de înțeles mai ales prin încercarea de a depăși diferențele importante care existau între provinciile istorice românești la acea vreme.

Astfel, dacă în Banat, Crișana, Maramureș și Transilvania existau comitate, municipii cu rang de comitate și comune, în Basarabia – gubernie a Rusiei – existau *zemstvele, volostele și comunele*. Potrivit unei Legi din 1869, Basarabia era împărțită în 6 *zemstve*, pentru ca, în perioada anilor 1856-1878, partea de sud a Basarabiei (județele Ismail, Bolgrad și Cahul) să fie retrocedate Principatului Moldovei. La fel, Bucovina, care aparținea din 1775 Imperiului Habsburgic, era împărțită, cu începere din 1868, în *districte și comune*. După anexarea austriacă a Bucovinei, în Moldova rămîn 18 ținuturi administrative, pentru ca după anexarea Basarabiei la Imperiul țarist, Moldova istorică să piardă alte 6 ținuturi.

Ecourile revoluției din 1948: Influența masivă a revoluției din 1948 asupra diverselor tagme sociale, dar și a stărilor generale de spirit din Principate, s-a materializat în cristalizarea unui puternic curent de "uniune a Moldovei și a Valahiei într-un singur stat neatîrnat românesc" (vezi drept confirmare articolul "Dorințele partidei naționale din Moldova")⁵⁶, pe care Mihail Kogălniceanu îl numește drept "cheia bolții fără de care s-ar prăbuși tot edificiul național"⁵⁷. Printre revendicările pe care revoluționarii pașoptiști le-au fixat în programul lor, citit în fața mulțimii de țărani și ostași de la Islaz, din 9 iunie 1948, s-au numărat și: înlăturarea protectoratului străin; independența administrativă și legislativă a țării; desființarea privilegiilor și a rangurilor (principiul de egalitate al tuturor în fața legii); impunerea tuturor la dări (impozite) în corespundere cu averea; înființarea unei adunări care să nu mai aibă caracter exclusiv boieresc ca până atunci (cenzul de

avere), ci să cuprindă reprezentanți ai păturii de mijloc, adică ai burgheziei în devenire în Principate; promovarea instituției de domn ales pentru un termen de 5 ani, la alegerea căruia să participe “toate stările societății, miniștri și funcționari responsabili; libertate completă a tiparului (lichidarea cenzurii); instituirea unei gărzi naționale, care să apere cuceririle revoluției; emanciparea clăcașilor și împrăștierea lor, cu despăgubire acordată foștilor stăpâni. Programul prevedea, de asemenea, și secularizarea averilor mănăstirești, desființarea pedepsei cu moartea și înființarea libertății sistemului de educație publică pentru ambele sexe, emanciparea evreilor (a “israeliților” care pînă atunci, nu aveau dreptul de a deține pămînturi), dezrobirea țiganilor, precum și convocarea unei adunări constituante⁵⁸.

Ideile pașoptiste conținute în programul de la 1848 urmăreau, de fapt, înlocuirea orînduirii feudale din Muntenia și Moldova cu regimul juridic specific societății capitaliste, ceea ce nu putea lăsa impasibilă marea boierime, cu imense posesiuni latifundiare și diverse grade de loialitate față de puterile străine protectoare (Rusia imperială și Sublima Poartă). De aceea, demersurile diplomației țariste pe lângă Poartă au făcut ca trupele otomane să înăbușe în sînge revoluția din Muntenia, în septembrie 1848. Conferința de la Paris, din 10 mai 1858, stabilea statutul politic, social și administrativ al Principatelor, care rămîneau sub suveranitatea Porții și sub garanția colectivă a marilor puteri. Potrivit Convenției semnate la Paris (care însemna, de fapt, încetarea Regulamentului organic ca “legiuire fundamentală”) în Principate urma să ia naștere o Comisie centrală, o Curte de casație și o directivă spre unificarea armatelor ambelor principate. Condiția impusă era, însă, ca fiecare principat să-și aibă domnul său, ales dintre cetățenii în a doua generație care îndeplinesc condițiile de vîrsta (35), de cenz patrimonial (minimum 3000 de ducați sau galbeni venit anual) și de rang social (ocuparea unor funcții publice timp de 10 ani ori să fi făcut parte din Adunarea Electivă)⁵⁹.

Imediat după alegerea lui Alexandru Ioan Cuza în calitate de domnitor al Principatelor Muntenia și Moldova s-a pus cu acuitate problema unificării administrative, a reorganizării și completării aparatului de stat (în spiritul Convenției de la Paris), desfășurarea reformei agrare și adoptarea bugetului de stat. În ciuda opoziției dirze a partidului conservator, guvernele desemnate de Cuza reușesc să inițieze pași foarte importanți spre modernizarea socială și administrativă a țării. În iulie 1864, au avut loc primele alegeri municipale de consilii generale județene și de deputați, prin care Guvernul Kogălniceanu reușește să obțină sprijinul unor noi categorii sociale și să adopte, în decembrie 1864, primul Cod Civil. Pentru reorganizarea administrației, principele Cuza a invitat cîteva misiuni franceze, ceea ce a contribuit în mare măsură la alegerea modelului francez în calitate de prototip pentru evoluția sistemului național de administrație publică. În acești ani apar noi instituții analoage celor franceze: Curtea de casație și justiție, Curtea de conturi, Casa de depuneri și consemnațiuni, universitatea, consiliile

permanente județene și consiliile comunale. Multe din reformele pe care le urmărea Cuza nu s-au putut realiza în practică datorită împotrivirii înverșunate a puterilor străine, care vedeau aceste reforme drept “manifestări de independență și de suveranitate”. Drept exemplu poate servi interdicția expresă, venită din partea țărilor-garant și a Porții Sublime, pentru ca Domnitorul țării, Principele Alexandru Ioan Cuza, să poată bate o moneda națională sau să bată decorații în teritoriul Principatelor.

Situația administrațiunii publice în ținutul basarabean: Și în Basarabia, stăpînită de regimul țarist, se discutau pe larg chestiuni legate de reforma și dezvoltarea administrației publice, însă mai ales în sens invers. În Basarabia, *ispravnicii* ținuturilor erau numiți dintre sfetnicii guvernatorului civil, desemnat printr-un ucaz al Rusiei țariste. Majoritatea absolută a *ispravnicilor* între 1818 și 1836, erau numiți din rîndurile boierilor pămînteni, care erau considerați a fi “loiali regimului țarist”⁶⁰. *Ispravnicii* erau asistați, la rîndul lor, de *ocolași* (administratorul unei plase din secolul al XVIII-lea în Moldova), *vornici* sau *starosti*, aflați în fruntea unor comunități rurale. Printre atribuțiile *ispravnicilor* se număra și competența de numire a căpitanilor de mazili și căpitanilor tîrgoveților, însemnînd, de fapt, că *ispravnicii* îndeplineau atribuții administrative și judecătorești ca și în Moldova de peste Prut. Potrivit primului document de organizare al administrației publice de după încorporarea Basarabiei, *oblastia* era împărțită în 6 județe distincte: Hotin, Iași (chiar dacă Municipiul Iași nu era încorporat teritoriului controlat de regimul țarist), Orhei, Bender, Akkerman și Ismail. În fruntea fiecărui ținut se găsea cîte un căpitan *ispravnic* și 5 asesori (sau comisari), aleși de către reprezentanții nobilimii și confirmați în funcțiile lor de către guvernatorul general al provinciei (*Bessarabskaia oblast*)⁶¹. Fiecare județ (confundat deseori cu termenul moldovenesc ținut) era împărțit la rîndul lui în ocoale, conduse de *ocolași*, și administrînd teritoriile mai mici, satele (coduse de *vornici*). Un principiu distinctiv al “Așezămîntului” din 1818⁶² consta în faptul că toate organele administrative și judecătorești erau electiv, fiind alese însă în temeiul unui cenș de avere (impunînd un plafon minim de circa 300 de desetine de pămînt în proprietate). Ținînd cont de repetatele încercări de a vorbi în termeni elogioși despre influența regimului administrației ruse în Basarabia, este important să menționăm aici, că întreaga cancelarie a administrației se scria în moldovenește, între 1812-1818. Pînă și pravilele după care se judecau cauzele civile la începutul secolului XIX erau cele moldovenești, întocmite de Manega, cunoscut, de fapt, ca un mare tîlcuitor (cel care interpretează) de pravile din Țara Românească, și apoi — împrumutate de către basarabeanul Casso, fost ministru țarist în Rusia⁶³.

Aceste sincronizări benefice cu ritmul modernizării administrative și sociale din Principatele Române nu au putut dura mult timp datorită naturii schimbătoare a regimului țarist. La foarte puțin timp după încorporarea Basarabiei în Imperiul țarist, printr-un edict al țarului este revocat guverna-

torul pămîntean Scarlat Sturdza, care este înlocuit cu generalul Harting, cu care se începe o campanie susținută de rusificare a administrației locale ținutale (a cinovnicilor și a procedurilor administrative rurale și orășenești). Excesele unui alt cinovnic, Somov, șeful cancelariei guberniale, au trezit proteste masive printre boierii și clericii din ținut. În consecință, curtea imperială de la Petersburg va trimite un nou guvernator al ținutului, însărcinat să studieze cu atenție legile, așezămintele și obiceiurile din Moldova de peste Prut pentru ca acestea să fie acceptate și în Basarabia și, în acest fel, să reușească a calma spiritele printr-o proclamație promulgată chiar de către țarul rus, care vizitează Chișinăul la 29 aprilie 1818.

Potrivit "Așezămîntului obrazovaniei oblastiei Basarabiei", puterea executivă se găsea în mâinile guvernatorului general militar, contrabalansat de un organism deliberativ, numit și Înaltul Sfat al Oblastiei (compus dintr-un președinte, 4 membri și 6 deputați)⁶⁴. Sfatul era compus după criteriile censului de avere și avea printre atribuțiile sale: gestionarea afacerilor financiare și economice ale Basarabiei, alte chestiuni funciare și politice, judecarea cauzelor civile și penale, aplanarea certurilor pentru violarea proprietăților. Sfatul boieresc acceptă a delibera în limba pămînteană și rusă simultan și, totodată, decide asupra unor modificări în împărțirea administrativă a județului. Oblastia este împărțită în 6 județe: Hotin, Iași (cu capitala Bălți), Orhei (cu capitala Chișinău), Bender, Akkerman și Ismail. Comisarii județeni reprezentau șefii acestor executive județene, fiind subordonați doar ministerului de interne. Organele reprezentative locale existau sub numele de "zemstve", constînd din: sate, plase (voloste) și județe/regiuni (gubernii)⁶⁵.

Rolul pe care *zemstvele* îl jucaseră în viața ținutului pînă și după 1918 ne face să ne oprim pe îndelete asupra rolului lor instituțional. În Basarabia, *zemstvele* apar în 1864, fiind introduse în cadrul unor concesiuni acordate curentului constituționalist și autonomist din sînul aristocrației țariste, în special manifestîndu-se după războiul din Crimeea și însemnînd, de fapt, o acceptare a autonomiei comunale, județene și provinciale. Un Ucaz al țarului Alexandru al II-lea inaugura această nouă instituție administrativă începînd cu acordarea dreptului de a alege consilii comunale, județene și provinciale, compuse din nobili, tîrgoveți și țărani, în fiecare oraș, județ și gubernie⁶⁶. Rolul acestor consilii ținea, în temei, de autoadministrarea colectivităților pe care acestea le reprezentau, ocupîndu-se de chestiuni privind: gospodăria locală, căile de comunicație, educația publică, alimentația, siguranța locală, poșta, serviciul sanitar etc. Membrii *zemstvelor* se alegeau după un anumit cenz din rîndurile nobilimii, ale orășenilor și țăranilor. Nu a trecut mult timp, însă, și împăratul rus suspendă, în 1871, statutul de "oblaste" (sau – "provincie privilegiată") pentru Basarabia, ordonînd în acest fel trecerea la un sistem administrativ pur rusesc, chemat să grăbească procesul omogenizării rapide a teritoriului dintre Prut și Nistru capturat la 1812. Evi-

dent, noile pravile rusești nu mai puteau tolera tradițiile administrative autohtone, cunoscute mai ales sub numele de – *Coduri cutumiare pămîntene* ori adaptate după codicele de jurisprudență greacă (după cum era *Condica lui Caragea* din 1818 și *Pravila lui Calimachi*), înscriindu-se ca politici inițiate în cadrul unui proces mai larg de stîrpire a libertăților de care se bucurau în Rusia provinciile anexate prin forța armatelor rusești.

După 1918, problematica administrației publice s-a situat constant în centrul preocupărilor partidelor politice și a personalităților care s-au manifestat în viața publică a Republicii Democratice Moldovenești și, mai apoi, a statutului de provincie asociată la statul român postbelic. Nu este întîmplător că reforma “administrațiunii” era calificată de istoricul Nicolae Iorga drept “reformă a reformelor”, observînd o corelație directă între succesul acestei reforme și reușita de ansamblu a statului modern⁶⁷. Este semnificativ și faptul că, între 1918 și 1925 au fost elaborate tocmai 10 proiecte de legi referitoare la reforma administrației locale, încercînd să faciliteze unificarea administrativă a fostei provincii țariste în contextul organizării administrative a statului român. În istoriografie se întîlnesc mai multe tipologii ale perioadei interbelice din Basarabia, preferabilă fiind etapizarea oferită de V. Pușcaș și M. Știrban⁶⁸. După acești autori, prima etapă ar cuprinde intervalul anilor 1918-1925, în care sînt păstrate anumite particularități locale, pînă la legea din 14 iunie 1925, intrată în vigoare la 1 ianuarie 1926. Cea de-a doua etapă, cuprinsă între 1925-1938, a reflectat conținutul legilor administrative elaborate în conformitate cu principiile Constituției din 1923, iar ultima etapă, legată de anii 1938-1940, s-a impus după adoptarea legii corespunzătoare din 1938.

După intrarea în vigoare a primei legislații în domeniul administrării publice din Principate, au fost alese primele consilii județene, conduse de către un președinte desemnat de Guvern și care, era însoțit de alți 3 consilieri permanenți și 3 consilieri supleanți, formînd “delegațiunea județeană” (adică a unui organism desemnat să ia decizii asupra treburilor de interes județean. Această formulă de activitate a trebuit schimbată printr-o delimitare mult mai exactă a împuternicirilor, astfel încît, abia din 31 mai 1904, autoritatea centrală (Regele) renunță la desemnarea conducătorilor de consilii județene, ajungîndu-se la separarea intereselor generale, reprezentate de prefect, de cele locale, reprezentate de consiliul județean. Totuși, pentru înțelegerea specificului “basarabean”, va trebui să amintim că, la data adoptării Declarației de Unire cu România (27 martie 1918), administrația publică a teritoriului dintre Prut și Nistru nu putea fi numită nicidecum exemplară, conser-vînd o colecție de instituții foarte diferite și chiar divergente care, convențional, ar putea fi numite astăzi drept pe deplin perimate, îmbunătățite și transplantate.

Dacă administrația centrală era întruchipată de o adunare supremă – Sfatul Țării, iar Guvernul executiv purta numele de Consiliu de miniștri, la

nivelul organizării teritoriale județele, plasele și comunele erau reprezentate printr-un ansamblu de comisii și comitete în sarcina cărora intrau funcții executive, inclusiv în ceea ce privea apărarea ordinii publice. În vederea asigurării schimbărilor administrative ținutale, este decretată apariția unui Consiliu de directori pentru administrarea provizorie a Basarabiei, cît și componența acestui organism regional⁶⁹. Prezentînd în fața Sfatului Țării un program de activitate al acestui Consiliu, Prim-Directorul lui, P. Cazacu, constata că: „Sarcina principală a Consiliului... era de a apăra și lărgi autonomia locală a Basarabiei, care să garanteze tuturor cetățenilor... fără deosebire de naționalitate, toate drepturile civile și politice în viața statului și, pe de altă parte, de a da posibilitate acestei țări curat românești să ia parte la opera culturală, care nu-i posibilă nici pentru un popor fără de baza culturii naționale”.

Programul garanta egalitatea tuturor în fața legii, organizarea Curții de apel și casație, naționalizarea instituțiilor judecătorești și depășirea imixtiunii autorităților militare în viața civilă, afirmarea necesității reformei agrare și organizarea teritorială a provinciei românești autonome. Acest lucru se producea în paralel cu funcționarea *zemstvelor* ca organe locale de autocîrmuire. Transplantarea primelor instituții administrative moderne în Basarabia (după exemplul modelului administrativ existent în România) se începe odată cu înființarea Comisariatului general al Basarabiei (13 iunie 1918), avînd în subordinea sa mai multe departamente: militar, tehnic, economic, sanitar, navigație, și reprezentînd, de fapt, o necesitate creată de îndeplinirea condițiilor externe (revoluția din Rusia și dificultățile interne ale Ucrainei). Un prim pas în această direcție l-a constituit dizolvarea *zemstvelor* și instituirea unor comisii interimare care urmau să reprezinte și să administreze comunitățile rurale și urbane. Acest pas s-a datorat și faptului că multe dintre aceste *zemstve* s-au împotrivit politicilor de integrare administrativă a ținutului în cadrul statului român, arătînd, adeseori, o ostilitate care contravenea chiar și statutului lor juridic⁷⁰. Desființarea instituțiilor rusești în scopul unificării instituțional-administrative al teritoriului național avea avantajele și dezavantajele sale.

Este necesar de menționat că trecerea acestor instituții sub tutela statului însemna totodată și diminuarea caracterului lor public, prejudiciind principiul eligibilității organelor locale de putere. De asemenea, în locul vechilor comisari au fost numiți prefecți județeni, confirmați prin decretul regal. O altă particularitate a instituțiilor administrative din Basarabia ținea și de introducerea subprefecturilor. Subprefectul era prima personalitate oficială în perimetrul plasei, care era chemat să îndeplinească funcții administrative, să rezolve conflictele locale, să asigure ordinea publică și să vegheze la respectarea normelor sanitare. În septembrie 1918, prin decret regal este desființat Comisariatul general, funcțiile militare ale acestuia fiind transferate Comandamentului corpului de armată staționat în Basarabia, iar cele civile — ministrului delegat al guvernului în ținut. Din mai 1920,

este instituită o Comisie regională de unificare administrativă, avînd și scopul organizării funcționării prefecturilor de județe, consiliilor județene, volostelor și comunelor rurale. Peste puțin timp, Comisia centrală de unificare ia decizia constituirii unor secretariate generale pentru definitivarea operei de unificare: 8 secretariate în Transilvania, 7 în Bucovina și 5 în Basarabia (inclusiv de interne, de finanțe, al instrucției publice, al agriculturii, al industriei și comerțului). O reformă administrativă din 1921 (cunoscută sub numele de proiectul Argetoianu) preconiza înființarea regiunilor administrate de consilii regionale (din numărul delegaților consiliilor județene) și președinte (reprezentant al puterii executive, exercitînd tutela administrativă asupra județelor și comunelor)⁷¹.

După 1921 au existat cîteva perioade distincte: 1925-1931, 1938-1940, în care s-au păstrat ținuturile, ca sistem intermediar de colectivități teritoriale, întrucît acestea aveau rolul unor circumscripții administrativ-teritoriale, fără autonomie locală, ceea ce alimenta anumite tensiuni la nivel teritorial, în special datorită ritmului alert al deciziilor luate de către Comisia centrală de unificare⁷². Exprimînd înțelegere pentru aceste nemulțumiri, Adunarea Deputaților a adoptat o lege privind menținerea unor organe administrative locale: a comisiilor interimare rurale, urbane și județene. Un memoriu adresat Adunării Deputaților din partea zemstvelor din ținut reiterra dorința de a menține regimul de autoadministrare locală existent (autocîrmuirea ținutală), ba chiar și introducerea lui în Vechiul Regat, încercînd, astfel, să promoveze necesitatea descentralizării administrative în raport cu un sistem centralizat. Trebuie să menționăm că acest demers nu putea fi perceput, la acea vreme, la nivelul înțelegerii noastre din prezent. În primul rînd, datorită faptului că România era un stat tînăr, în al doilea rînd, fiindcă regalitatea nu accepta delegări de autoritate care ar fi putut concura în putere și intensitate cu politica casei regale. În al treilea rînd, fiindcă nici un vecin al României nu tolerase vreun model autonomist, ceea ce venea în contradicție cu concepțiile tradiționale asupra suveranității naționale și a supremației autorității regale în stat.

Memorandumul zemstvelor nu a putut convinge autoritățile centrale de necesitatea acestui model de administrare în cadrul unui stat național, atît din motive de economie a resurselor, cît și datorită presiunilor externe care dictau centralizarea puterii de luare a deciziilor și uniformizare a legislației. Rolul zemstvelor din Basarabia este redus, cu începere de la 1 aprilie 1923, odată cu întărirea instituțiilor administrației de stat și însărcinarea comisiilor interimare județene de a inventaria și lichida afacerile zemstvelor de voloste⁷³. Trebuie să recunoaștem, însă, că prin reformele pe care Guvernul român le-a implementat după 1919 s-a încercat a compensa desființarea volostelor prin apariția comunelor ca unități administrative, astfel încît, către începutul anului 1926, Basarabia devenise parte integrantă a unui sistem administrativ comun la scară națională a statului român. În

acest fel, se încheia traversarea unei etape dureroase: de la autonomia provizorie, dobândită în 1918, către un sistem administrativ, compatibil cu tradițiile administrative ale statului român, tranziția fiind însoțită de relansarea economică a regiunii, înviorarea sistemului de educație publică, încurajarea unei mai mari participări a provinciei în cadrul procesului politic și, nu în ultimul rând, reintegrarea culturală a populației din Basarabia.

Constituția României din 1923 și Legea de unificare administrativă din 1925 au dezvoltat acest sistem de instituții prin inaugurarea unui nou sistem departamental (județean), în care plasa nu reprezenta decât o unitate administrativ-teritorială autonomă (intermediară între județ și comună), ci un element de desconcentrare al administrației publice județene, referindu-se cu predilecție la serviciile publice gestionate. Plasele erau conduse, la timpul lor, de un prim-pretor, care îl reprezenta pe prefect și funcționa sub conducerea acestuia, ca ofițer de poliție administrativă, având funcția de supraveghere, tutelă și control în ceea ce privește administrația rurală. Acest sistem s-a menținut pînă la adoptarea Constituției din 1938, prin care erau reconstituite ținuturile, ca unități administrative superioare județelor, avînd ca efect înlăturarea oricărei autonomii locale, cum va fi și cazul regiunii autonome maghiare din perioada anilor 1950-1968.

2.6. Sistemul administrației publice în perioada regimului sovietic

Efectele sovietizării: La sfîrșitul anilor 80, RSSM cuprindea un teritoriu organizat în cadrul a 40 de raioane, care nu formau o unitate teritorială omogenă nici în termeni economici, nici în termeni culturali (cu accent pe ideologie). Privind retrospectiv la apariția RSSM în calitate de republică unională, trebuie să subliniem că, din 1945, scopul formării sale nu era cel de creare a unei republici consolidate și viabile, ci în mod prioritar — pentru a furniza un motiv ideologic de a contesta în continuare teritoriul la România (după cum, anterior, o făcuse RASSM pentru restul Basarabiei). În sprijinul acestei afirmații se înscrie și faptul că, prin actul din 2 august 1940, urmat de Decretul Prezidiului Sovietului Suprem al URSS din 4 noiembrie cu privire la stabilirea hotarelor între RSSM și RSSU, regimul sovietic spărgea oficial integritatea teritorială a vechiului ținut Basarabia, prin încorporarea la RSSU a Sudului provinciei (județele Cetatea Albă și Ismail) și a Nordului acesteia (cu județul Hotin)⁷⁴, tăierea accesului la Marea Neagră și asamblarea unor puternice centre industriale în cuprinsul raioanelor estice, ceea ce forma o contrabalanță excelentă împotriva oricăror cereri de retrocedare a teritoriilor care nu aparținuseră URSS pînă în 1940. De atunci, RSSM obținea o primă legalitate "otrăvită", deoarece constituia doar 2/3 din suprafața Basarabiei istorice și Transnistria (ultima, neavînd o altă personalitate istorică decât cea din perioada în care ideologii sovietici încercau să forjeze un cap de pod pentru expansiunile lor spre România și Țările Balcanice). Din cei

50.726 km² anexați de URSS, în 1940, de la România, 45.630 aparținuseră Basarabiei; din ei, 28.800 km² cu 2,1 milioane locuitori, împreună cu 3.400 km² și 310.000 locuitori ai fostei Republici Autonome Moldovenești.

În acest fel, în 1940, RSSM avea doar 32.200 km² și circa 2,4 milioane de locuitori⁷⁵. După cum se știe, modul în care fusese alcătuită RSSM (cercul propagandistic pe care-l iniția "delegația moldovenească" primită de Stalin pentru a-l ruga să înființeze o "republică moldovenească sovietică", urmat de politica de anihilare a tuturor elementelor "colaboraționiste", ceea ce a făcut ca peste 300.000 de locuitori ai Basarabiei să se refugieze în teritoriile de vest ale României sau în străinătate) denotă faptul că acesteia îi fusese transferat și amplificat rolul de "cap de pod" al acțiunilor antiromânești. După cum menționează istoricul Ion Scurtu "URSS vedea acest teritoriu ca pe „o pîrghie în vederea dezmembrării întregii României”⁷⁶.

Potrivit Constituției din 1977, puterea de stat se exercita în URSS de către popor, prin intermediul sovietelor de deputați ai poporului, care exercitau controlul lor deplin asupra organelor de stat. Congresul deputaților poporului reprezenta organul suprem al puterii de stat al URSS (dar și al tuturor republicilor unionale, sub controlul cărora se afla Sovietul Suprem al URSS și, respectiv, cel al RSSM⁷⁷). Ideologia administrației sovietice se construia în conformitate cu prioritatea principiilor dictaturii de clasă și a intereselor colectiviste "superioare", considerînd pe deplin justificat să aplice în practică deviza: "scopul scuza mijloacele". Statul sovietic dicta toate regulile de conduită, excluzînd libertatea de alegere și dreptul la diferență, ceea ce punea într-o situație marginală atât libertățile și drepturile liberale, cît și autonomia locală. Sentimentul dependenței totale de puterea Partidului Comunist, susținut de instituțiile controlului polițienesc și a poliției politice, precum și frica de eventualele sancțiuni reducea la maximum inițiativa locală, nivelînd pînă la o "robotizare" a vieții publice și a societății în ansamblul său. Sovietul Suprem forma din componența deputaților săi un Executiv — Consiliul de miniștri al republicii unionale respective — ca organ de exercitare a puterii de stat (art. 139). De fapt, consiliile de miniștri ale republicilor unionale nu aveau autonomie decît în chestiuni minore, urmînd ca politicile de stat și deciziile cele mai importante să fie elaborate și concepute la nivelul ministerelor unionale și al organelor de partid superioare. Mai putea fi vorba în aceste condiții de "cooperare transfrontalieră" ori de relații preferențiale între regiuni consanguine (de-a lungul Prutului sau chiar în raport cu numeroasele comunități moldovone din RSS Ucraineană)? Unicul model de "frăție și solidaritate" era clar derivat din sloganurile ideologice ale "internationalismului proletar", conceput să creeze o comunitate omogenă și monolită, consolidînd integrarea militară, politică și economică în cadrul lagărului socialist ca fiind inseparabilă de flamura rolului hegemonic al PCUS.

Puținele forme de cooperare transfrontalieră și interregională prezentau

următoarele caracteristici: (1) erau forme aprobate și inițiate de sus în jos; (2) rareori reflectau adevăratele interese firești ale comunităților; (3) reprezentau expresii concentrate ale unor rațiuni politice și ideologice. În cadrul acestor forme de încurajare a schimburilor reciproce, existau o serie de orașe și fabrici din URSS care aveau legăturile lor corespondente cu orașe și fabrici "surori" din Europa Centrală și de Est, de cele mai multe ori, alese prin hazard ori conform opiniilor subiective ale conducătorului din organizația de partid ierarhic superioară⁷⁸. Ne aducem aminte cu multă claritate că relațiile de prietenie se limitau, în perioada URSS, la un anumit număr de vizite care implicau, în special, liderii de partid, ori komsomoliștii "promițători" și care se desfășurau după un celebru model al "bețiilor organizate", neajungând vreodată la nivelul unor cooperări productive și democratice dintre regiuni conștiente de puterile lor specifice. Din nefericire, chiar și aceste forme de contacte și relații s-au stins cu totul, imediat după 1991 ceea ce demonstrează încă o dată caracterul artificial al "țesăturii internaționaliste". Teritoriul fostei RSSM corespundea integral obiectivelor pe care și le punea vechiul sistem al economiei socialiste și administrării politico-economice a URSS. Chiar dacă desemna câte un grup titular fiecărei republici unionale sau autonome, sistemul administrativ de comandă al URSS nu lăsa loc pentru exprimarea diversității culturale sau etnice, instituind un regim de inegalitate structurală între grupul titular, grupurile etnice netitulare și grupul dominant la nivel federal al URSS⁷⁹.

Destrămarea Uniunii Sovietice a transferat "legalitatea otrăvită" a RSSM, dar și a organizării puterilor publice, în formele și conținuturile nemijlocite ale noului stat independent. Imediat după 1991, liderii de la Chișinău trebuiau să răspundă unei întrebări existențiale: ce stat se va construi pe ruinele fostei RSSM? În Moldova, dobândirea independenței era doar unul dintre scenariile posibile de evoluție politică și pentru care, elitele politice și administrative, nu păreau a fi suficient de pregătite. Cu referință la structura administrativ-teritorială a noului stat "moldovenesc", de după 1991, trebuie să subliniem că reformarea teritorială reprezenta una din urgențele majore ale construcției de stat în Republica Moldova.

Pe un teritoriu de 33,7 mii km² și la o populație de 4,3 milioane, RSSM dispunea de 40 raioane și 10 orașe de subordonare republicană. Fiecărui raion existent îi revenea, în medie, câte 86.000 de locuitori, chiar dacă unele dintre aceste raioane aveau cu mult sub media generală, cum era cazul raionului Căinari – 42,7 mii, Taraclia – 44,3 mii, Șoldănești – 45,8 mii, Leova – 52,8 mii. Cei mai mulți dintre autorii care au analizat evoluțiile sistemului administrației publice în Moldova, după 1991, au criticat vechea organizare teritorială pe motiv că nu ar permite acestor unități să se dezvolte autonom și nu ar putea da naștere unor puternice centre regionale⁸⁰. Chiar și cea mai sumară comparație cu unitățile similare ale unor țări occidentale ne orientează spre concluzia că mărimea unităților administrativ-teritoriale

de nivelul II trebuie calculată nu din considerente politice sau ideologice, ci ținându-se cont de potențialul economic, pentru a face posibilă dezvoltarea unor sisteme de infrastructură locală și regională, administrând capacități considerabile de servicii publice.

Rolul tradiției: În mod axiomatic, tradițiile reprezintă elementul pivotar al oricărui sistem național de administrare publică. Chiar dacă cele mai strălucite modele de autoadministrare locală au apărut dintr-un “dialog permanent” între experiențe similare, apelul la tradiție joacă funcția de coagulant al principiilor și valorilor unui sistem de administrare a treburilor publice. Eric Hobsbawm în cartea sa *The Invention of Tradition*, care a stîrnit multe polemici pe timpuri, făcea o distincție clară între “tradiție” și “obicei” (*custom*) pe de o parte, și între “tradiție” și “rutină” pe de altă parte. Această paranteză este necesară pentru a sublinia că tradiția este mai întii de toate o instituție și că, în mod normal, fiecă instituție îndeplinește un rol politic. Apelul la tradiție se face în acest caz nu pentru a justifica înțelesul său rutinar, utilitarist, care se referă, de obicei, la “sanționarea inovației prin precedent, continuitate socială și lege naturală, ci pentru a construi o identitate a instituțiilor, pe baza propriilor valori, legi și principii de conduită pentru cetățenii săi”. În cazul Republicii Moldova, acest apel la tradiție trebuia să ia în considerație, în mod inteligent, atât inovațiile care s-au produs după 1991 încoace, cît și specificul administrației publice care a marcat istoria acestui ținut pe parcursul ultimului secol. Se pare, însă, că nu toți puteau accepta adevărul că Republica Moldova nu era un caz de eprubetă și că, regimul administrativ de comandă, întemeiat după cel de-al Doilea Război Mondial, a curmat niște tradiții care existau în acest areal geografic, care urmau a fi restabilite ori, cel puțin, reconsiderate de către noii arhitecți ai statalității moldovenești.

După 1991, parlamentarii și experții în domeniul dreptului public au fost nevoiți să poarte neîncetate lupte împotriva celor care se opuneau din răspuțeri oricăror referiri la tradiția administrativă anterioară instaurării regimului sovietic. Oponenții noțiunilor de “județ”, “comună” sau “plasă” erau în mod constant înclinați să amestece argumentele experților cu pretexte adeseori iraționale, întemeiate pe considerații de ordin strict politic, afirmînd ba că o restituire a tradițiilor administrative ar “a contribui la românizarea instituțiilor băștinașe”, ba că eliminarea raioanelor ar pune în pericol însăși existența statului, ba că “obișnuința oamenilor este mai puternică decît necesitatea reformei”. Luptînd împotriva curentelor de opinie care vedeau orice schimbare a vechii organizări teritoriale drept un ultragiu la adresa “tezaurului, adunat de poporul sovietic cîteva decenii la rînd”, grupul restrîns de promotori ai reformei administrării publice în Moldova au avut un singur aliat — principiile și experiența europeană de administrare a treburilor publice. Apelul sistematic la opțiunile europene și la standardele cunoscute în domeniul autonomiei locale, al unui rol mai important

recomandat centrelor regionale, a reprezentant un element cert de identitate culturală și politică, stabilind cele mai importante mize ale reformei: teritoriul, eficiența administrativă, legalitatea competențelor și indivizibilitatea teritoriului Republicii Moldova.

NOTE

¹Valentin Prisăcaru, *Tratat de Drept Administrativ Român*, București, 1996, All, p. 44.

²Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1988.

³Ibidem, p. 44.

⁴Florence Braunstein, Jean Francois Pepin, *Marile doctrine filosofice, politice, religioase, economice*, Oradea, 1997.

⁵Aristotel, *Politica*, București 1977, p.189.

⁶Ibidem, p. 257.

⁷Vasile Boari, *Filosofia și condiția morală a cetății*, Cluj, 1991, p. 143.

⁸Leviathan – monstru biblic sălășluind în apele mării, dotat cu forțe colosale și avînd spinarea căptușită din “scuturi înțepenite ca prin peceți de piatră, care scoate flăcări din gură și fum pe nări, impenetrabil pentru orice fel de armă”, V.Kernbach, *Dicționar de mitologie generală*, București, p. 358.

⁹J.J.Rousseau, *Discurs asupra inegalității dintre oameni*, București, Editura științifică, 1958, p. 67.

¹⁰J.J.Rousseau, *Contractul social*. “Cînd se întîmplă ca un popor să instituie un guvern ereditar, fie monarhic, în cadrul unei familii, fie aristocratic, în cadrul unei categorii de cetățeni, aceasta nu constituie un angajament pe care și l-ar lua: este doar o formă provizorie pe care o dă administrației, pînă în momentul în care va găsi de cuviință să hotărască altfel”.

¹¹Ibidem, p. 164.

¹²Vezi: Marian Voiculescu, *Istoria doctrinelor politice*, Editura Hyperion XXI, București, 1992, p. 58.

¹³Jean Jacques Rousseau, *Contractul social sau principiile dreptului public*, Editura Științifică, București, 1957, p. 99.

¹⁴Paul Negulescu, *Tratat de Drept Administrativ*, Vol. 1, Ediția IV, București, 1934, p. 2.

¹⁵Phillippe Georges, *Droit public*, Sirey, 1994, 9e edition, p. 36.

¹⁶Oppenheim, op. cit., p. 124-126.

¹⁷Separarea puterilor este necesară pentru a asigura o divizare judicioasă a autorității guvernamentale între diverse branșe ale guvernămîntului, fiecare dintre ele avînd propriul areal de responsabilități primare, pentru ca nici una dintre branșe să nu poată obține controlul deplin. “Acumularea tuturor puterilor legislative, executive și judecătorești în aceleași mîini, afirmă James Madison, poate însemna, de fapt, cea mai corectă definiție a tiraniei”, *Federalist*, nr.51, 1788, citat în *American Government*, Boston, 1993, p. 43.

¹⁸Phillippe Georges, *Droit public*, Sirey, 1994, p. 49.

¹⁹Gitelson Dudley Dubnick, *American Government*, Boston, 1993, p. 44-45.

²⁰Jack C.Plano Robert E. Riggs Helenan S.Robin, *Dicționar de Analiză Politică*, Ecce Homo, București, 2994, p. 138.

²¹N.Dascovici oferă o strălucită analiză a elementelor dreptului internațional în *Dreptul internațional public*, București, 1947, p. 418.

²²Raluca Miga-Besteliu, *Drept Internațional*, *Introducere în dreptul internațional public*, București, 1997, p. 83.

²³Ibidem, p. 141.

²⁴Paul Negulescu, *Tratat de Drept Administrativ*, Vol. 1, Ediția IV, București, 1934, p. 24.

²⁵Constituția Republicii Moldova, Titlul I, Principii Generale, art. 2 (1).

²⁶V. Simone Dreyfus, op. cit. 1986, p. 77.

²⁷În Republica Moldova există, actualmente, Unitatea Teritorial-Administrativă Găgăuz-

Yeri, cu centrul administrativ în Comrat, precum și posibilitatea legală de a oferi un statut similar raioanelor estice de pe malul stîng al rîului Nistru. Vezi: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a RM și Constituția (art. 111, pct. 1).

²⁸În practica juridică se admite retroactivitatea unor legi, adică a aplicării unor fapte care s-au produs anterior intrării lor în vigoare, numai dacă noile norme nu aduc decît o clarificare suplimentară a legii vechi, ele nefiind chemate să creeze reguli noi, ci doar să explice, să detalieze sensul unor norme. Genoveva Vrabie, Sofia Popescu, Teoria Generală a Dreptului, Iași, 1993, p. 106.

²⁹Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, Les études de la documentation française, Paris, 1994.

³⁰Acțiunea de recurs în justiție asupra actelor și acordurilor locale poate interveni în următoarele circumstanțe: (a) în cazul unei infracțiuni a ordinii juridice: atunci cînd administrația centrală a statului ori a unei comunități autonome consideră, în cadrul competențelor lor directe, că un act sau acțiunea unei colectivități locale aduce atingere ordinii juridice, aceasta poate fi sesizată (în mod justificat) la curte, pentru recurs de anulare ori de deliberare asupra acestei chestiuni; (b) în cazul unei infracțiuni ori exces de competențe, ori, altfel spus, a unui "conflict pozitiv de competență" (cum se spune în articolul 66 al Legii privind bazele autonomiei locale). Statul ori comunitatea autonomă, care consideră că anumite acte ori acțiuni inițiate de către colectivitățile locale se impietează asupra competențelor, le pot ataca direct în curtea de justiție, fără un anunț prealabil; (c) în cazul unui atentat grav la interesul general al Spaniei. Articolele 67 și 217 ale legii privind regimul autonomiei locale stipulează că atunci cînd o entitate locală adoptă acte ori inițiază acțiuni care atentează la interesul general al Spaniei, delegatul guvernului poate, după o solicitare prealabilă înaintată reprezentantului colectivității locale, să suspende actele ori acordurile, adoptînd măsurile adecvate pentru protejarea acestui interes. În acest scop, se intentează, de obicei, o acțiune juridică în fața instanței de jurisdicție a contenciosului administrativ în timp de 10 zile de la momentul suspendării.

³¹Federalist No. 44, în "The Federalist", ed. Jacob E. Cooke, citat după Gitelson Dudley Dubnick, American Government, Boston, 1993, p. 46.

³²Corneliu-Liviu Popescu, Autonomia locală și integrarea europeană, București, 1999, p. 22.

³³Jean Jiquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1995, p. 71-72.

³⁴Vincent Hoffmann-Martinot, Decentralisation et Federalisme Cooperatif, L'Administration Territoriale en Europe, Paris, p. 13.

³⁵Constituția Germaniei, articolele 87, 87b, 87d, 108.

³⁶Francesc Morata, L'administration territoriale en Europe, p. 37-39.

³⁷Această voință politică dispăre atunci cînd Țara Bascilor ori Catalonia refuză să participe la reuniuni, exprimîndu-și astfel nedorința lor de a fi tratate pe picior de egalitate cu alte Comunități.

³⁸Statutul special al regiunii nistrene nu este nici astăzi adoptat.

³⁹Alexandru Burian, Parlament bicameral: pro sau contra?, Moldova Suverană, 17 august 1999.

⁴⁰Mișcarea pro-prezidențială "Plai Natal".

⁴¹Victor Juc, Unele reflecții asupra scrutinului din 22 martie, Arena Politicii, n. 7, iunie-iulie 1998.

⁴²M.Prelot, J.Boulois, p. 261.

⁴³În 1978, Jacques Chirac îl acuza pe Președintele Giscard d'Estaing de a încerca să transforme Franța într-un "vasal al Europei". Chiar dacă cei mai mulți dintre liderii gaulliști francezi sînt în favoarea unei integrări europene, mulți dintre ei sînt sceptici vis-avis de viitorul unei Europe unificate, temîndu-se că o uniune eurocentristă va priva Europa de suveranitatea națională tradițională. Aceeași sciziune se întîmplă și pe stînga politică franceză.

⁴⁴Marc Jorna, Complementarity between EU and Member state development policies: empty rhetoric or substantive new approach?

⁴⁵Nicolae Iorga, Dregătoriile românești în veacurile al XIV-lea pînă în al XVI-lea, în Istoria

Românilor prin călătorii, București, 1981, p. 121.

⁴⁶Vasile Popa, Adrian Bejan, Instituții politice juridice românești, București, 1998, p. 52.

⁴⁷Logofăt – mare dregător, atestat la 1399, membru permanent al sfatului domnesc, întâiul boier în divan care îndeplinea și funcția de sef al cancelariei domnești, îngrijindu-se de redactarea actelor hotărâte în sfatul domnesc și întărindu-le cu pecetea domnului. Pe timpul lui Alexandru cel Bun, logofătul devine dregător de frunte, fiind mai mare peste dregătorii mai mici care îndeplineau diferite însărcinări (inclusiv cele legate de relațiile externe): logofătul de vistierie, secretarul vistieriei, logofătul de obiceiuri, cu funcții ceremoniale, logofătul de taină, secretar particular al domnului. Vistierul – mare dregător care avea în grija sa tezaurul țării, răspunzând, în același timp, de repartizarea și încasarea darurilor, mai mare peste al doilea și al treilea vistier, și a diecilor de vistierie, pentru ca în secolul XVI să cumuleze și dregătoria de mare vameș. Comisul – mare dregător care avea în grija sa grajdurile domnești, fiind obligat să aprovizioneze curtea cu furaje, suparveghind, de asemenea, și munca fierarilor și a meșterilor de care, atestat în 1435.

⁴⁸Funcția domnească este atestată pentru prima dată în 1387, iar “pircălăbia” ca instituție distinctă apare în 1666 ca danie (impozit) în folosul administrației târgurilor, luată de pe mărfurile și căruțele țărănești venite la piața domnească. Iurie Zavadschi, Dicționar de istorie medie a Moldovei, Chișinău, 1995, p. 132.

⁴⁹Emile Legrand, în Deux vies de Jacques Heraclide, dit le Despote, Paris, 1885, citat de Nicolae Iorga în “Un intermezzo de Renaștere apuseană în Moldova”, București, 1981, p. 147.

⁵⁰Nicolae Iorga, Dregătoriile românești în veacurile al XIV-lea pînă în al XVI-lea, în Istoria Românilor prin călătorii, București, 1981, p. 149.

⁵¹Idem, p. 123.

⁵²Alexandru Roman, Mihai Furtună, Constituționalitatea și evoluția structurilor autorităților publice, 1999, Chișinău, în Statul de drept și Administrația publică.

⁵³Brezoianu L., Vechi instituții ale României, 1327-1866, București, 1992.

⁵⁴Valentin Prisăcaru, Drept Administrativ Român, București, 1996, p. 63: Legea nr. 394 și 396.

⁵⁵Idem, p. 64.

⁵⁶Anul 1848 în Principatele Române, Acte și documente, Vol. IV, București, 1903, p. 109.

⁵⁷Citat după Constantin C. Giurescu, Viața și opera lui Cuza Vodă, Chișinău, 1992.

⁵⁸N. Bălcescu, Opere, IV, Corespondența, ed. G. Zane, București, 1962, p. 278, și Anul 1848, vol. I, București, 1902, p. 495-496.

⁵⁹Acte și documente, VIII, București, p. 306 - 314. Citat după Constantin C. Giurescu, Viața și opera lui Cuza Vodă, Chișinău, 1992, p. 45.

⁶⁰Ion Nistor, Istoria Basarabiei, București, 1991, p. 180.

⁶¹Ion Nistor, Istoria Basarabiei, București, 1991, p. 187.

⁶²Mentionăm că asemenea documente fuseseră promulgate anterior de către țării ruși doar în Polonia, Finlanda și Georgia.

⁶³Idem, p. 180.

⁶⁴Idem, p. 186, Deputații Sfatului se alegeau de către nobilime pe un termen de 3 ani, prin întărirea general-guvernatorului oștenesc.

⁶⁵Gheorghe E. Cojocaru, Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923), București, 1997, p. 59.

⁶⁶Ion Nistor, Istoria Basarabiei, București, 1991, p. 190.

⁶⁷Nicolae Iorga, Reforma reformelor, în Administrația română, București, an. 15, nr. 2, 1935, p. 3.

⁶⁸V. Puscaș, M. Știrban, Perfecționare și atitudini critice în sistemul politic al României interbelice, în Dezvoltare și modernizare în România interbelică, 1919-1939, Culegere de studii, București, Editura politică, 1988, p. 52.

⁶⁹Decretul regal din 9/22 aprilie 1918, citat după Gheorghe Cojocaru, Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923), București, 1997, p. 61.

⁷⁰Idem, p. 66.

⁷¹Conform proiectului de împărțire teritorială, județele Cetatea Albă, Tighina, Lăpușna erau înglobate în regiunea a VII-a, iar județele Orhei, Soroca și Hotin - în regiunea a VIII-a.

⁷²Gheorghe Cojocaru, *Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923)*, București, 1997, p. 73.

⁷³Gheorghe Cojocaru, *idem*, p. 73.

⁷⁴Ion Constantin, *România, marile puteri și problema Basarabiei*, București, Editura Enciclopedică, 1995, pag. 105.

⁷⁵Ion Constantin, *România, marile puteri și problema Basarabiei*, București, Editura Enciclopedică, 1995, pag. 105.

⁷⁶Ioan Scurtu și col., *op. cit.*, pag. 307.

⁷⁷Constituția URSS, art. 2 (2), 137.

⁷⁸Vasil Hudák, *Building a New Europe. Transfrontier Cooperation în Central Europe*, Prague, 1999.

⁷⁹Igor Munteanu, *Social Multipolarity and the function of political violence în Moldova*, Conflict Studies Research Centre, 1999, London, G80.

⁸⁰Popa, Munteanu, Mocanu, *De la centralism la descentralizare*, Chișinău, 1997.

Capitolul III

AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN SISTEMUL JURIDICO-ADMINISTRATIV DIN REPUBLICA MOLDOVA

Secțiunea I

Administrația publică centrală

1.1. Regimul juridic al autorităților publice în Republica Moldova

1.1.1. Parlamentul Republicii Moldova.

Începuturile parlamentarismului din Republica Moldova sînt asociate, de obicei, cu perioada anterioară a Declarației de independență (anii 1990-1991), din momentul în care autoritățile RSSM au acceptat organizarea alegerilor parlamentare (25 februarie – 10 martie 1990), în condițiile competiției politice. Cu toate că se aflau abia într-o formulă incipientă, primele cercuri de opoziție ale Mișcării pentru Restructurare și Democratizare au reușit să obțină o anumită parte din cele 380 de mandate de deputați ai Sovietului Suprem al RSSM. Printre candidații favoriți ai acestui scrutin s-au numărat reprezentanții PCM, ai Frontului Popular, ai Mișcării Edinstvo și un numeros grup de candidați independenți cu care s-a încercat a parcurge o dublă tranziție a sistemului politic: nu doar de la autoritarism la democrație, ci și de la nivelul provincial (al fostei RSSM) la cel al unui stat național. Este necesar să menționăm că anume acestui Parlament “de tranziție” (de la RSSM la Republica Moldova) i-a revenit meritul de a pune bazele citorva documente istorice fundamentale: Declarația de suveranitate (23 iunie 1990), Declarația de independență (27 august 1991), ratificarea unor pacte și convenții internaționale (“Cu privire la drepturile civile și politice”, “Cu privire la drepturile economice, sociale și culturale”) și aderarea Republicii Moldova la Declarația universală a drepturilor omului.

Conviețuirea dificilă a fracțiunii interfrontiste (care a părăsit, în cele din urmă, forul legislativ pentru a se refugia în “cetatea asediată” a Transnistriei), a fracțiunii național-democrate și a blocului conservator “Viața Satului” a făcut ca acest Parlament să se autodizolve în noiembrie 1993. Alegerile parlamentare anticipate din 27 februarie 1994 s-au produs în condițiile unui nou sistem electoral – proporțional, pe liste de partid, în cadrul unei singure circumscripții electorale, care s-a încheiat cu alegerea primului Parlament pluralist al Republicii Moldova. Potrivit Legii electorale din 14 octombrie 1993, Parlamentul urma să fie ales în componența a 104 deputați, reprezentanți ai unei singure camere legiuitoare. Autodizolvarea primului Parlament al Republicii Moldova a grăbit re poziționarea forțelor politice de la Chișinău, astfel încît la alegerile parlamentare anticipate din 27 febru-

arie 1994, PDAM și BPSMUE au obținut majoritatea covârșitoare a voturilor din noul Parlament. La scrutin au participat 13 blocuri electorale, partide politice și formațiuni social-politice, dar și 20 de candidați independenți. Aceeași majoritate a votat, în iulie 1994, prima Constituție a Republicii Moldova, care a definitivat profilul constituțional al statului, stabilind principiul separației puterilor, funcționarea autorităților publice și garantând principalele drepturi și libertăți cetățenești, dar care a admis și numeroase confuzii de ordin să diminueze, în multe privințe, avansul democratic pe care-l acorda adoptarea Constituției față de alte țări ale CSI.

Potrivit prevederilor conținute în articolul 66 al Constituției, Parlamentul adoptă legi, hotărâri și moțiuni în prezența majorității deputaților, deși este de competența lui să adopte și alte acte exclusiv politice, cum ar fi: declarațiile, apelurile, mesajele. Parlamentul poate adopta legi constituționale, organice și ordinare. Constituția din 27 iulie 1994 reglementează raportul puterilor publice, competențele și natura lor specifică în conformitate cu principiul separării celor 3 puteri, dar și a unui principiu de cooperare, care să asigure unitatea politicii de stat. Definirea strictă a competențelor acestor puteri, dar și a procedurilor de comunicare funcțională între ele, au ajutat la depășirea (cel puțin juridic) stereotipului de inspirație sovietică, după care, „puterea de stat este a conducerii de vîrf”. Într-un stat de drept, puterea de stat aparține poporului și este realizată prin intermediul unor autorități publice, care dispun de resursele necesare în acest scop, pot menține un echilibru între aceste puteri, dar pot și să se verifice reciproc prin intermediul diverselor frîne și greutăți (*checks and balances*) pentru a nu permite monopolizarea puterii în mâinile unei singure instituții sau persoane. Nu este deloc o metaforă juridică definirea „sistemului democratic nu ca o expresie a unei puteri (exercitate direct) a poporului, ci îndeosebi – ca un instrument de evitare a tiraniei”.

1.1.2. Puterea Executivă în Republica Moldova.

Potrivit Constituției din 29 iulie 1994, sistemul politic din Republica Moldova dispune de o putere executivă bicefală: pe de o parte – Președintele (nu Președinția, cum se încearcă eronat a se intitula anumiți angajați ai acestei instituții), pe de altă parte – Guvernul. În ciuda naturii lor diferite (Președintele fiind un organ reprezentativ, iar Guvernul – un organ numit de Parlament), ambele instituții reprezintă verigi ale Puterii Executive, fiecare dintre ele avîndu-și propriul mandat și responsabilități specifice de îndeplinit. Caracterul bicefal al organizării administrației de stat se regăsește și în formula pe care Constituția Republicii Moldova o aplică pentru a defini rolul acestuia (articolul 96), stabilind că Guvernul „asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercitînd conducerea generală a administrației publice” și nu se referă deloc la definirea naturii sale juridice, cum o face,

de exemplu, în cazul Parlamentului Republicii Moldova. Vom încerca în continuare o grilă de analiză a fiecărei verigi din sistemul executivului bicefal din Republica Moldova, pentru utilitatea comparației lor.

A. Veriga guvernamentală:

Constituția Republicii Moldova accentuează subordonarea Guvernului în fața Parlamentului, nu și a Președintelui. În schimb, Președintele țării intră în exercițiul unor largi atribuții legate de politica externă a statului, dispunând de “dreptul de a purta tratative și de a lua parte la negocieri, incheind tratate internaționale în numele Republicii Moldova pe care, apoi, urmează să le prezinte pentru ratificare Parlamentului”. Pe de altă parte, Guvernul nu asigură doar îndeplinirea legilor, ci și contribuie la promovarea unor noi acte normative și inițiative legislaive. Guvernul este obligat să prezinte sistematic rapoarte de activitate în plenul Parlamentului. Chiar și dacă este desemnat în funcție de către Președintele țării, primul ministru își poate construi o anumită autonomie funcțională întrucât poate să nu accepte demisiile unor miniștri ai săi, chiar cu prețul demisiei întregului Cabinet. Guvernul primește moțiunea de încredere (art.82) a Parlamentului, În componența Guvernului intră ministerele, departamentele și agențiile specializate (Cancelaria de stat, Inspectoratul fiscal, Concernele și alte instituții care înfăptuiesc o politică a statului într-un anumit domeniu de activitate). Potrivit Constituției, ministerele sînt organe centrale de specialitate, care traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor (art. 107).

Structura Guvernului este stabilită tot prin Constituție (articolul 97), urmînd ca aceste principii constituționale să fie dezvoltate printr-o lege organică (Legea Guvernului) și care, în funcție de preferințele Parlamentului, stabilește mărimea și componența Guvernului. După 1991, nu a existat nici o investitură de Guvern care să nu schimbe, radical sau abia perceptibil, structura Guvernului. Dacă la 23.07.92, Guvernul Republicii Moldova avea 20 de ministere și 8 departamente de stat, care apareau prin efectul Legii nr. 1091-XI, la 05.04.94, Guvernul avea deja 17 ministere și 8 departamente de stat. Chiar dacă Legea din 24.01.97 (codul 1086-XII) stipula același număr de ministere și departamente, Guvernul nu scăpa ocazia să instituie cîteva noi agenții guvernamentale. În 1998, structura Guvernului era formată din 16 ministere și 5 departamente de stat. Fiecare minister care reprezintă organe centrale de specialitate este condus de către un ministru, care poartă răspundere personală pentru activitățile desfășurate. Se consideră că, în funcție de mărimea și numele ministerelor, se poate stabili și conținutul strategiei pe care un Guvern dorește s-o aplice ori s-o implementeze în temeiul mandatului său politic. Spre deosebire de ministere, care desemnează domeniile prioritare ale unui Cabinet de miniștri, departamentele

sînt structuri constituite la propunerea prim-ministrului pentru administrarea unor subdomenii care nu intră nemijlocit în atribuția ministerelor, dar care nu pot fi total ignorate ori comasate. Nu există o diferențiere juridică strictă între arealul de competențe al unui minister sau al unui departament, dacă nu luăm în considerație faptul că directorii departamentelor nu sînt membri ai Guvernului.

Constituția stipulează cu exactitate procedura de investitură a Guvernului (art.98), precum și modalitățile de schimbare a Guvernului, inserînd, însă, și mai multe reglementări confuze la care atrage atenția și dr Victor Popa¹, după care, “reglementarea confuză a mecanismului de consultare (art.82) a dat naștere mai multor situații de conflicte în sînul puterilor statului”, fiindcă în cazul absenței unei majorități parlamentare, Președintele poate ignora acest drept al Parlamentului, procedînd în funcție de interesele sale de moment. Prin desemnarea unui candidat la funcția de prim-ministru, Președintele Republicii Moldova trebuie, formal, să ia în considerație interesele tuturor partidelor existente în Parlament, ceea ce reprezintă o practică expres consacrată în textul Constituției române adoptate în 1991. Autorul estimează că și procedura formării guvernului de către candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru nu este suficient de clară întrucît, viitorul șef de guvern nu este, constituțional vorbind, liber să formeze o echipă a sa de miniștri, și totuși, această echipă trebuie să reflecte raportul de forțe din Parlament. Autorul consideră că practica “algoritmilor”, stabilită de componentele politice ale Alianței pentru Democrație și Reforme, nu a fost una pozitivă, reprezentînd “interese corporative, uneori chiar și particulare”².

Fiind de acord cu argumentul invocat destul de frecvent în articolele de specialitate cu privire la criteriile care trebuie să fi stabilite ineluctabil pentru viitorii membri ai Guvernului - profesionalism, devotament, cinste, onoare, etc. — trebuie să menționăm totuși că aceste calități nu reprezintă “calități acordate prin naștere celor fără de partid” și, respectiv, nu pot descalifica *a priori* procedura de formare a Guvernului pe criterii de proporționalitate politică. Sintagma “algoritm politic”, citată atît de frecvent în cadrul replicilor “fierbinți” dintre Parlament și Președintele țării, reprezintă o practică ordinară de utilizare a rezultatelor electorale pentru exercitarea puterii în stat în majoritatea democrațiilor stabile. Diferența este doar că liderii politici și personalul tehnic al partidelor politice nu au pus niciodată în discuție principiile de formare, ci doar tehnicile de mediere ale disputelor dintre instituțiile statului. Mandatul pe care-l obține potențialul prim-ministru de a prezenta în termen de 15 zile de la desemnare lista nominală a Guvernului nu exclude individualitatea acestuia și nici nu-l transformă într-un “prizonier al partidelor”³, ci mai degrabă — reprezintă elementul de conjugare a diferențelor politice, oferindu-i posibilitatea de a negocia principiile viitorului

program guvernamental prin delegați responsabili din partea acestor partide.

Din păcate, în Republica Moldova (și această observație se referă la o perioadă mai lungă de guvernări succesive), ministerele s-au croit în mod sistematic pentru (și sub) miniștri, și nu pentru funcțiile pe care aceștia ar fi trebuit să le exercite.

Există curențe grave legate, în primul rând, de mecanismul de exercitare a "responsabilității guvernamentale" și abia mai apoi — de selectare. Pe de altă parte, este cunoscută practica unor state occidentale, care au adoptat Legea privind funcția ministrului, specificând obligațiile și responsabilitățile juridice pe care miniștrii, delegați ai partidelor politice, le poartă pentru acțiunile lor cu caracter administrativ și consecințele juridice recurente. O altă soluție ar putea fi stabilirea unor sarcini de performanță pentru miniștrii delegați din partea partidelor și care formează o singură echipă împreună cu prim-ministrul desemnat de către președintele țării. Nu pare credibil nici argumentul după care, guvernul ar trebui să fie format din "tehnocrați", fără identitate politică, ceea ce ar conferi, după unii autori, mai multă stabilitate guvernamentală și concentrare pe problemele legate de atribuțiile lor de serviciu. În ultimul timp, acest argument răsună tot mai frecvent printre adepții schimbării actualei Constituții în favoarea unui regim prezidențial pentru care statutul de "tehnocrat" este de cele mai multe ori asociat cu cea de "expert apolitic" (în sensul de suprapolitic, probabil), ceea ce nu poate fi echivalent cu semnificațiile pe care sintagma unui guvern tehnocratic le presupune în accepția modernă a termenului.

Dacă investitura Guvernului are loc printr-un vot de încredere, sprijinit de votul majorității deputaților aleși, demiterea lui se produce prin intermediul unei proceduri inverse, celei a unui vot de blam, la inițiativa a cel puțin 1/4 din deputați și cu votul majorității deputaților⁴. Din momentul în care Guvernul primește votul de neîncredere al Parlamentului, Constituția prevede continuarea exercitării de către miniștrii Guvernului demis a unor atribuții care țin de administrarea generală a treburilor publice. Și aici, ca și în multe alte situații remarcate și de Victor Popa, nu există o claritate suficientă asupra conținutului pe care legiuitorii moldoveni l-au avut în vedere pentru perioadele în care Guvernul își așteaptă transferul de autoritate noului guvern. Nici Legea referitoare la Guvern, nici Constituția nu definesc o listă de probleme, care intră în competența Guvernului demisionat, înțelegându-se probabil că acesta "nu are dreptul de a-și impune hotărârea prin decizii guvernamentale". Aceste chestiuni sînt cu atît mai sensibile, cu cît Cabinetele de miniștri au devenit, prin forța situației din Parlament, niște construcții foarte instabile și nu există nici o siguranță că acest lucru se va schimba în anii următori. Tocmai din acest punct de vedere, este nevoie să formulăm întrebările la care legiuitorii moldoveni, dar și științele de specialitate, ar trebui să dea un răspuns, inclusiv în ceea ce

privește: inaugurarea și retragerea Guvernului de la “cîrma” administrației publice, sistemul de colectare și generalizare a sesizărilor prefectilor, consultarea și administrarea eficientă a organelor deconcentrate ale statului etc. Care sînt, în Republica Moldova, instituțiile care trebuie să supravegheze conduita agențiilor guvernamentale, dar și a miniștrilor, în perioada transferurilor de autoritate? Sau poate admitem că acest regim de “auto-restrîngere” al guvernului demisionat ar putea să însemne că Guvernul nu mai are autoritate asupra unor domenii strategice, cum sînt: apărarea, finanțele publice, privatizarea?

B. Veriga prezidențială:

Apariția instituției prezidențiale datează cu 2 septembrie 1990, fiind inițial concepută ca o replică la acțiunile de dezmembrare teritorială pe care Centrul unional le planifică în raport cu “acțiunile rebele ale conducerii RSSM”. Totodată, ea configura dimensiunile viitorului sistem politic pe care urmăreau să-l edifice elitele instalate la putere după alegerile din martie 1990⁵. În ședința extraordinară din 2 septembrie 1990, Parlamentul adoptă hotărîrea înființării instituției prezidențiale “de administrare statala” ... *“în scopul consolidării ordinii constituționale și suveranității RSS Moldova, a drepturilor, libertăților și securității cetățenilor, îmbunătățirii interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat și administrației de stat”*. Pentru funcția de președinte putea concura, potrivit prevederilor legislației, în baza votului universal, orice cetățean care implinise 35 de ani, dar nu depășise vîrsta de 60 de ani, pe un termen de 5 ani și nu mai mult de două mandate consecutiv. Legea prevedea alegerea directă a Președintelui cu majoritatea simplă de voturi, fiind prevăzută și posibilitatea organizării celui de-al doilea tur de scrutin. În varianta anului 1990, șeful statului înainta Sovietului Suprem spre confirmare candidatura primului ministru și a altor demnitari, avînd dreptul de a face legislativului propuneri de demitere a acestora (cu excepția Președintelui Judecătoriei Supreme). Primul președinte al statului era declarat “garant” al egalității în drepturi și a tuturor libertăților cetățenești, al respectării Constituției, fiind abilitat să ia măsurile necesare pentru apărarea suveranității RSSM (încă!) și a integrității teritoriale, să reprezinte statul în cadrul republicii și în raporturile internaționale, avînd obligația de a *“asigura interacțiunea organelor centrale ale puterii de stat și a administrației de stat”*.

Potrivit prevederilor legii, Președintele exercită puterea supremă executivă de dispoziție în RSSM, iar Guvernul — se subordona președintelui RSSM (art. 116). La propunerea președintelui RSSM, Sovietul Suprem putea confirma structura Guvernului și împuternicirile lui chiar la prima sesiune de după alegeri. În ciuda competențelor sale vaste, șeful statului era, totuși, destul de dependent de organul legislativ chiar și datorită alegerii Președintelui de către deputați și nu printr-un scrutin național. Pe de altă parte,

Președintele statului nu putea exercita un control deplin asupra activității Guvernului întrucât deciziile sale necesitau contrasemnarea lor de către prim-ministru, ceea ce a și produs, în cele de urmă, o tensionare a relațiilor dintre Președintele Snegur și prim-ministrul Druc.

Încă de pe atunci, proaspătul șef al statului își declara insatisfacția față de contra-ponderile pe care deputații i le stabiliseră, din precauție, afirmând următoarele: *“Multor deputați le convine ca eu, practic, să nu dețin nici o putere. Împreună cu unele mișcări politice se face un joc de culise, de neîncredere față de Președinte, avându-se teama că el nu va rezista în fața Kremlinului.... mulți, îndeosebi, prim-ministrul Druc, ... mă văd ca pe un așa-zis simbol, care poate să ia cunoștință de deciziile acestuia doar post-factum!”*... În consecință, proaspătul șef al statului solicita adoptarea imediată a unei Legi noi privind alegerea Președintelui de către întregul popor și organizarea neîntârziată a acestor alegeri, forțând mâna Parlamentului prin anunțarea demisiei sale în cazul în care deputații îi vor refuza cererea. Neașteptând să fie rugat de două ori, Sovietul Suprem al RSSM va adopta Legea (din 5 martie 1991) *“Cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituție”*. Demiterea prim-ministrului Druc (la 21 mai 1991) și numirea unui grup de tehnocrați fără suport parlamentar (Valeriu Muravschi) în fruntea guvernului a însemnat o neîntârziată consolidare a poziției puterii prezidențiale și o ascensiune a instituției de *“șef al statului”* în viața politică a Moldovei.

Constituția din 1994 consacră șefului statului calitatea de *“garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale”* (art. 77), în timp ce Guvernul (Primul Ministru și Miniștrii săi) este autoritatea executivă care *“asigură realizarea politicilor interne și externe ale statului, exercitând și conducerea generală a administrației publice”* (art. 96). În multe privințe, rolul Președintelui Republicii Moldova apare a fi limitat față de rolul pe care acesta îl îndeplinește într-o serie de țări, reprezentând regimuri prezidențiale ori chiar și semi-prezidențiale. De la începutul anului 1999, inițiativa lărgirii atribuțiilor Președintelui și schimbarea formei de guvernare a stîmrit numeroase furtuni politice, devenind o piatră de încercare în relațiile dintre Președinte și Parlament, dar și între un grup de susținători ai unui regim unipersonal și oponenții acestuia (în primul rînd — partidele politice parlamentare, dar și intelectualitatea), care au dat naștere la cel puțin 3 curente de schimbare a regimului politic: pe de o parte, (1) proiectul Comisiei prezidențiale de constituire a unei republici prezidențiale, pe de altă parte, (2) proiectul unui grup format din 37 de deputați privind eliminarea instituției prezidențiale și formarea unui sistem parlamentar de guvernare și, în sfîrșit (3) — cei care ar dori să consolideze Executivul, prin atribuirea unor prerogative sporite șefului de Cabinet și Miniștrilor.

Chiar dacă antagonismul acestor inițiative nu reflectă cu fidelitate adevăratele schisme ideologice de pe scena politică din Moldova după

destrămarea imperiului sovietic (împotriva unei republici prezidențiale sau pomenit atît partidele de dreapta, cît și cele de stînga), el reflectă o linie de demarcație între modelul paternalist/etatist de conducere a statului și modelul pluralist, de inspirație occidentală, pentru care separația și echilibrul dintre puteri reprezintă un principiu esențial al democrației. Prin organizarea administrativă a statului se înțelege, de obicei, ansamblul instituțiilor administrative de nivel național, regional și local, care înfăptuiesc politicile statului. Potrivit Constituției Republicii Moldova nu există un șef unic al executivului, însărcinat să reprezinte și să conducă administrația publică. Ca și în regimul constituțional francez, administrația publică este asigurată, pe de o parte, prin autorități individuale, cum ar fi președintele statului, primul-ministru și miniștrii din cabinetul său, ca expresie colegială a sprijinului politic al Parlamentului.

La scrutinul prezidențial din 1 decembrie 1991 în calitate de președinte al statului a fost ales Mircea Snegur, fiind susținut de circa 98,18% din alegătorii care au participat la scrutin. Este adevărat că schismele mai vechi și mai noi între stînga și dreapta ideologică, rusofoni și moldofoni, tendințe centrifugi și centripete sînt în continuare prezente pe eșichierul politic din Moldova, dar acestea par oarecum retușate în fața unui pericol mai mare, de natură să conducă la instaurarea unui regim autoritar în Moldova, unei monarhii constituționale sau a unei uzurpări de putere etc. și alte numeroase calificative negative din presa de la Chișinău descriind un anumit consens negativ asupra inoportunității și riscului pe care-l comportă cursul spre instituirea unei republici prezidențiale în Republica Moldova. În mod natural, Parlamentul de la Chișinău nu poate accepta limitarea prerogativelor puterii legislative și s-a declarat dispus să discute inițiativa "adecvării sistemului de puteri publice" în cadrul unei comisii mixte și doar sub președinția unui reprezentant al Comisiei de la Veneția. Trebuie să recunoaștem, însă, că unul din marile atuuri ale președintelui Lucinschi constă în numeroasele insatisfacții populare, acumulate de-a lungul unor guvernări corupte și ineficiente din ultimii ani, de autoritatea compromisă a instituțiilor publice și de declinul în popularitatea partidelor politice, orbite de propria importanță și de lupte intestinale. Contînd pe un răspuns spontan și emoțional din partea populației la defecțiunile actuale de guvernare, autorul inițiativei părea să uite că un referendum constituțional ar fi putut fi validat doar dacă se vor pronunța pozitiv o jumătate din cetățenii cu drept de vot ai Republicii Moldova (sau circa 1,2 mil. din cei 2,431 mil. de alegători înregistrați), dintre care circa 10% se găsesc în regiunea controlată de separatiștii nistreni. Ar putea oare cineva să asigure acuratețea listelor de alegători în zona secesionistă ori poate președintele Lucinschi este pregătit să renunțe oficial la a-i mai întreba pe cetățenii moldoveni din Transnistria asupra viitoarei forme de guvernămînt în Republica Moldova? Sau să presupunem

că ar exista deja anumite înțelegeri verbale ori scrise cu liderul separatist, Smirnov, care ar permite șefului statului să conteze atât de mult pe un rezultat pozitiv al referendumului asupra formei de stat? Putem observa doar că experții prezidențiali au reușit să împrumute pentru textul propunerilor de revizuire numeroase soluții specifice regimului nerecunoscut, neconstituțional și separatist de la Tiraspol, inclusiv cea de a numi Primul-Ministru șef de Cabinet, supunându-l controlului deplin al președintelui și extrăgându-l controlului parlamentar, obișnuit într-un stat de drept.

Retragerea statutului de “organ reprezentativ suprem” pentru Parlament pe motivul unei ipotetice egalități între sufragiile populare ale Președintelui și Parlamentului pare să aibă aceleași origini, introducând multă confuzie și ambiguitate în demersul revizionist al echipei prezidențiale, care insistă cu tot dinadinsul să promoveze un model “original”, acolo unde practica occidentală a produs reguli bune de urmat. Transferul responsabilității Guvernului de la Parlament la Președinție anulează logica alegerilor parlamentare, făcând ca programele partidelor să-și piardă rostul și să conducă la ruina întregului sistem pluralist, constituit în Republica Moldova după colapsul imperiului sovietic. Potrivit textului de revizuire al Comisiei prezidențiale, Președintele devine (prin prevederile articolului 82, punctul 4), stăpînul deplin al executivului, Parlamentul pierzînd posibilitatea de a contrabalansa executivul. În consecință, eventualele dezacorduri cu deciziile Președintelui vor putea fi (potrivit articolului 93, p.3) neglijate sau pedepsite prin dizolvarea Parlamentului. Eclectismul proiectului prezidențial a trezit reacții dintre cele mai diverse: de la misive laudative în presa centristă de orientare pro-prezidențială pînă la critici foarte serioase, care au afirmat că eventuala aplicare în practică a inițiativei președintelui Lucinschi ar submina temeliile tinerei democrații din Moldova. Blamînd incapacitatea puterilor în stat de nereușitele economice, tabăra actualului președinte al țării nu face decît să reflecte competiția cîtorva grupuri oligarhice influente pentru care pierderea eventuală a puterii economice și politice reprezintă o catastrofă personală. Supunînd decizia de schimbare a formei de guvernămînt votului popular, actualul președinte riscă însă să primească un rezultat negativ, care să schimbe actuala configurație politică și chiar să determine profilul favoritului în cursa prezidențială din anul 2000.

1.1.3. Regimul controlului jurisdicțional în administrația publică locală

În Republica Moldova, sistemul jurisdicțional este organizat pe următoarele axe de activitate: controlul jurisdicțional (Curțile primare, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, tribunalele), controlul constituționalității (Curtea Constituțională) și controlul implementării legalității (Ministerul Justiției,

Procuratura). Principiul liberului acces la justiție reprezintă temelia sistemului juridic în Republica Moldova (art. 20 al Constituției), care transferă în acest fel conținutul articolului 8 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, după care “orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime”. Justiția se înfăptuiește în numele statului, prin exercițiul legilor existente și de către un corp de judecători, care este independent, imparțial și se supune doar legilor Republicii Moldova. Imparțialitatea corpului de judecători este protejată de norme constituționale, care stabilesc principiul separării puterilor în stat în: putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească, cea din urmă fiind unica autoritate publică, chemată să înfăptuiască justiția în stat cu sprijinul procuraturii, organelor de anchetare și a avocaturii. Constituția îngăduie înfăptuirea unei anumite specializări pentru anumite categorii de cauze, ceea ce trebuie să contribuie la soluționarea mai eficientă și în timp util a unor litigii de natură civilă, economică, administrativă, penală, comercială etc. Aici se cuvine de amintit că în sfera reglementării relațiilor de drept administrativ, în Republica Moldova nu a existat nici o autoritate competentă să rezolve litigiile existente. Abia în ianuarie 2000, Parlamentul Republicii Moldova adoptă Legea cu privire la judecătoria de cauze administrative, urmînd ca în sesiunea de iarnă-vară să definitiveze și să adopte Legea privind Contenciosul Administrativ.

Reprezentînd o formă juridică de apărare a drepturilor omului împotriva oricăror abuzuri ale organelor administrației publice și ale funcționarilor publici ce-și desfășoară activitatea în cadrul acestor organe, regimul controlului jurisdicțional asupra administrației publice (întemeiat pe instituția Contenciosului Administrativ) abia de-și face apariția în cadrul practicilor jurisdicționale din Republica Moldova. De fapt, controlul legalității actelor administrative de autoritate și apărare a drepturilor particularilor are loc atît prin intermediul unor instanțe judecătorești specializate — instanțele specializate numite și Curtea Administrativă, cît și de instanțe de drept comun. Extinderea autonomiei locale solicită înlocuirea regimului de tutelă al administrației centrale prin supravegherea jurisdicțională, care se limitează la verificarea legalității actelor și care, în tradiția practicilor administrative europene, a fost numită instituția contenciosului administrativ. Provenind din limba franceză — *contentieux* (rădăcina cuvîntului “*contentio*” — din latinescul *conflict*), în practica jurisdicțională europeană, termenul a intrat cu 2 semnificații diferite: prima — însemnînd o “activitate, menită să soluționeze un conflict de interese, un conflict juridic”; și a doua — de “organ competent să soluționeze asemenea conflicte juridice”, în sens de instituție jurisdicțională. Menționăm că tradiția contenciosului administrativ aparține dreptului de inspirație franceză, care

a instituit deja prin Legea din 6-11 septembrie 1790 o distincție clară între jurisdicția de ordin judiciar și cea de ordin administrativ⁶.

În acest fel Franța și-a organizat jurisdicția administrativă, după Revoluția franceză, prin înființarea a două grade de jurisdicție: consiliile de prefecură în fiecare departament, ca primă instanță, și Consiliul de stat, atât ca instituție de fond, cât și ca instanță de recurs. Ultima reformă a justiției franceze a instituit, prin legea din 31 decembrie 1987, trei grade de jurisdicție administrativă: tribunalele administrative interdepartamentale, curțile administrative de apel și Consiliul de stat. Astăzi, contenciosul administrativ reprezintă, potrivit definiției lui Valentin I. Prisăcaru, "o formă de verificare a legalității actelor administrative de autoritate și apărare a drepturilor particularilor (persoane fizice sau juridice), realizându-se prin instanțe judecătorești specializate (instanțele de contencios administrativ), cât și de instanțe de drept comun, dar și pentru anumite acte administrative de către unele organe cu activitate jurisdicțională ce funcționează în cadrul organelor administrației publice"⁷. Într-o formă mai sintetică putem enunța că prin contencios administrativ înțelegem totalitatea căilor de recurs la justiție, prin care se exercită controlul legalității actelor administrative, inițiat la cererea celor care se consideră lezați în drepturile lor, recunoscute de lege. Orice acțiuni considerate a fi abuzuri ale organelor administrative publice sau a unor funcționari publici reprezentând aceste organe pot fi atacate în justiție.

Orice cetățean poate cere (și, eventual, poate obține) anularea sau modificarea actului administrativ, atrăgând după sine repararea pagubei suferite. Acest drept este consfințit în textul Constituției Republicii Moldova care stipulează "dreptul oricărei persoane la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale specifice"⁸. Cu toate acestea, proiectul de lege enumeră în articolul său 5 subiecții de drept, care pot avea inițiativa de sesizare pentru controlul de contencios administrativ:

– persoana care se consideră vătămată întru-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa, după epuizarea procedurii prealabile, instanței de contencios administrativ competente;

– prefectul atacă, în condițiile stabilite de lege actele emise de către autoritățile publice locale, inclusiv a celor din unitățile teritoriale autonome cu statut special și din municipiul Chișinău, pe motiv de ilegalitate;

– avocatul parlamentar, la sesizarea persoanei vătămate, ataca actele administrative în instanța de contencios administrativ competentă;

– instanțele de drept comun și specializate în cazul ridicării excepției de ilegalitate în condițiile prezentei legi.

În Franța, organele contenciosului administrativ formează un sistem

paralel cu sistemul organelor judecătorești. Aici trebuie să menționăm că în absența unei Legi privind contenciosul administrativ, în Republica Moldova există o mare confuzie publică asupra instanțelor judecătorești care sînt invitate să se ocupe de supravegherea actelor administrative, dar și a oricăror alte cauze care pot fi aduse în fața curților de justiție.

Confuzia s-a accentuat datorită simultaneității unor reforme care au schimbat nu doar regimul formal de funcționare al autorităților publice locale, dar și statutul lor, structura teritorială, resursele la care acestea pot avea acces și chiar legitimitatea acestora. În general, aceste schimbări fundamentale au produs și o diminuare a moralului autorităților publice locale, adeseori confruntate cu situații în care legea (în ciuda aforismului antic: *scripta manet, verba volant!*) enunță principii și prevederi care nu se întîlnesc în practica de fiecare zi a administrării treburilor publice. Analfabetismul juridic este un alt motiv al acestei confuzii, care se alimentează din faptul că principiul separației puterilor, în forma sa consacrată de Constituție, este adeseori încălcat deschis de către importante instituții ale statului, pentru ca transferurile de experiență și practici administrative să se limiteze la simpla imitare, fără a se inspira și din filosofia acestor temelii ale guvernării democratice de nivel teritorial și comunitar. Tocmai din acest motiv, din 1997 s-au purtat intense discuții asupra adoptării unei *Legi privind contenciosul administrativ*, scopul căreia este: "contracurarea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, protejarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea și disciplinarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept"⁹.

Proiectul de lege, propus Președintelui Republicii Moldova pentru promulgare în ianuarie 2000, conținea în prima sa parte și o serie de explicații la termenii de referință ai obiectului de reglementare. Fără a nega că ar exista, eventual, necesitatea unor clarificări terminologice asupra instrumentelor juridice cu care operează legislatorul, ne întrebăm însă dacă această tehnică legislativă nu ar putea produce și niște confuzii deosebit de grave, ridicînd o simplă definiție a unui termen la rangul de normă juridică? După cum se poate ușor de înțeles, termenii juridici la care apelează proiectul Legii privind contenciosul administrativ sînt în același timp și termeni asupra cărora pot exista două și mai multe interpretări, completări, iar întrucît nici o definiție juridică nu poate fi absolutizată, tot astfel reiese că cercetătorii ori profesorii de drept public care ar îndrăzni să formuleze o altă definiție a acestor termeni ar putea fi pasibili de sancțiuni administrative exact pentru serviciile pe care le-ar aduce științei dreptului administrativ autohton.

Astfel, în înțelesul acestei legi, *litigiul de contencios administrativ* (articolul 2, pct. a) este "litigiul soluționat de către instanța de contencios administrativ competentă, în care cel puțin una din părți este o autoritate publică sau un funcționar al acestei autorități, generat fie de un act administrativ, fie de nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept

recunoscut de lege”.

Dar acest *litigiu de contencios administrativ* poate avea și alte definiții, care pot îngreuna dreptul celor vătămați de a-și apăra interesele legitime și, în acest fel, transfera pe plan jurisdicțional și politic chestiuni care pot fi soluționate numai într-un cerc academic. Adoptată în lectura a doua în ianuarie 2000, *Legea privind Contenciosul Administrativ* desemna instanțele care exercită controlul de contencios administrativ, acționând în numele Colegiului de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, Colegiului de contencios administrativ al Curții de Apel, colegiilor sau completelor de contencios administrativ al tribunalelor, înființate pentru a desfășura controlul judecătoresc de legalitate a actelor administrative, emise de autoritățile publice, în activitatea de organizare a executării și executarea propriu-zisă a legii, precum și de gestionare a domeniului public. Potrivit autorilor acestui proiect de lege, termenul de “*autoritate publică*” poate fi adresat “oricărei structuri organizatorice sau oricărui organ, instituit prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public”.

Categoria autorităților publice este extinsă mai departe, prin includerea unor persoane de drept privat, care exercită atribuții de putere publică, în anumite domenii publice, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public. Sînt exceptate de la controlul contenciosului administrativ (art. 4) actele care: (1) poartă un caracter exclusiv politic ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului¹⁰; (2) actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova; (3) actele supuse controlului de constituționalitate date prin lege în competența Curții Constituționale; (4) actele de comandament cu caracter militar¹¹; (5) actele administrative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, precum și cele de aplicare a legii privind regimul stării excepționale, măsurile de urgență luate de către autoritățile publice pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor, epidemiilor și ale altor fenomene de aceeași natură; (6) actele de sancționare contravențională și alte acte administrative a caror desființare sau modificare este prevăzută prin lege o altă procedură judiciară; (7) actele de gestiune încheiate de autoritatea publică în calitate de persoană juridică în legătură cu administrarea și folosirea patrimoniului său privat. Atestînd frecvența acestor situații, vom încerca în continuare să prezentăm o schemă de clasificare a cazurilor și formelor de situații care solicită și necesită intervenția controlului jurisdicțional.

Sînt de competența instanțelor judecătorești de contencios administrativ:

a. actele administrative cu caracter normativ și individual, prin care se aduce o vătămare a unui drept recunoscut de lege al unei persoane sau al unui terț, emise de autoritățile publice și cele asimilate acestora în sensul prezentei legi; compartimentele autorităților publice (aici probabil legiuitorul

a înțeles — subdiviziunile executive ale administrației publice); funcționarii acestor structuri (art. 3);

b. nesoluționarea în termenul legal a unor cereri referitoare la un drept recunoscut de lege;

c. contractele administrative asimilate actelor administrative în sensul prezentei legi (contractul administrativ avînd, în sensul acestui proiect de lege, înțelesul de contract încheiat de către autorități publice, în virtutea prerogativelor deținute de puterea publică și avînd drept obiect administrarea și folosirea bunurilor din proprietatea publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, activitatea funcționarilor publici, militarilor, persoanelor cu statut militar, reieșind din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora).

Sînt de competența instanțelor judecătorești de drept comun:

conflictele privind regimul juridic al actelor civile, anularea, rectificarea sau completarea unor înregistrări civile, regimul pașapoartelor, refuzul eliberării, retragerea sau anularea pașapoartelor.

Sînt de competența organelor de jurisdicție specială:

litigiile date în competența de soluționare unor organe de jurisdicție specială (cum este cazul Curții de Conturi, care soluționează litigiile legate de utilizarea banilor publici, ori cum este cazul Tribunalului Militar, care, examinează cazuri de încălcare a legalității și prevederilor regulamentelor militare). Legea adoptată de Parlamentul Republicii Moldova prevede înființarea unor instanțe de fond pentru soluționarea acțiunilor de contencios administrativ — prin colegiile specializate.

1.2. Organizarea sistemului de administrare publică

În calitatea lor de subiecți ai sistemului juridic de drept administrativ, organele administrației publice coexistă într-un raport complex de relații statornice, care trebuie să asigure viabilitatea sistemului social în ansamblul său. Elementele componente ale sistemului administrației publice sînt distribuite între: (a) administrația publică generală și (b) administrația publică exterioară (locală și regională). În categoria instituțiilor care formează constelația administrației publice generale intră: Guvernul, ministerele, alte organe centrale ale puterii executive, organele administrației publice locale și regionale unitățile economice și instituțiile social-culturale de stat organizate în regii autonome și societăți comerciale cu capital de stat. Relațiile între organele administrației publice sînt și ele diferite, în funcție de atribuțiile legale ale acestora: un anumit tip de relații existînd între Guvern, ministere și celelalte agenții ale administrației centrale și, cu totul alt tip de relații între Guvern sau ministere, pe de o parte, și organele administrației publice locale, pe de altă parte.

a. Administrația publică generală: Activitatea continuă de promovare și realizare a scopurilor specifice statului poartă numele de *administrare generală* și este organizată sub formă legislativă, jurisdicțională, executivă, care-și vede expresia sa concretă sub forma unor reguli generale și obligatorii pentru toți. Nu orice activitate reprezintă *administrare generală*, fiindcă, după cum remarcă și Paul Negulescu, “*nu sînt considerate ca administrație nici războiul civil, nici răscoalele, care toate sînt în afară de ordinea legală. Armata este instrumentul destinat să apere organizarea de stat în aceste stări de criză și să urmărească realizarea scopurilor statului*”¹², ceea ce înseamnă că aceste instrumente nu se supun ordinii juridice în aceste momente, ci dreptului internațional. Prin urmare, există activități și situații în care sistemul juridic intern nu-și poate oferi concursul său decît mediat de instrumentele unei jurisdicții mai vaste, cum este cea a dreptului internațional. Statul, în calitatea sa de arbitru național între subiecții publici și privați, este mediatorul la care se recurge în toate problemele care afectează (direct sau indirect) securitatea cetățenilor săi, ordinea publică și libertățile fundamentale. Administrația publică are, fără îndoială, o serie de servicii pe care le furnizează la nivel teritorial, fiind numite și servicii exterioare. Astfel, dacă prin administrarea centrală a finanțelor se înțelege Ministerul Finanțelor, care pregătește proiectul bugetului de stat și verifică implementarea lui, împreună cu diverse alte departamente, inspectorate și poliții fiscale, la nivelul local, există serviciul exterior financiar — în persoana inspectorilor însărcinați să stabilească impozitele aplicabile fiecărui contribuabil și agenți fiscali să colecteze aceste resurse. Evident, aceste servicii exterioare sînt subordonate în mod ierarhic administrației centrale, aceasta însemnînd că deciziile lor pot fi discutate și anulate de către administrația centrală ori de un minister.

b. Administrația publică locală: Sistemul de administrație publică locală este organizat în Republica Moldova pe două nivele distincte. Primul este constituit din autorități reprezentative, iar al doilea — din diferite organe instituite de către primele, avînd calitatea de organe executive, însărcinate să execute deciziile adoptate și să realizeze servicii publice. Reglementarea constituțională a autorităților publice reprezentative locale este determinată, în primul rînd, de faptul că ele fac parte din regimul reprezentativ, iar în al doilea rînd, de importanța funcțiilor pe care le îndeplinesc. Din aceste considerente autoritățile publice reprezentative locale ocupă o poziție strict precizată prin normele constituționale. În Constituția Republicii Moldova le găsim după autoritățile publice centrale de specialitate la capitolul al VIII-lea intitulat: *Administrația publică*. Norma constituțională care legiferează autoritățile publice reprezentative locale este dezvoltată prin legi organice. Astfel, în Republica Moldova au fost adoptate *Legea privind administrația publică locală, nr. 310-XIII din 7.12.1994* și *Legea privind alegerile locale, nr. 308-XIII din 7.12.1994* (publicată în *Monitorul Oficial al Republicii*

Moldova, nr. 3-4 din 14.01.1995). La baza clasificării autorităților publice reprezentative locale vom pune două criterii: teritorial și după modul de constituire.

Colectivitățile locale se caracterizează, de regulă, prin 3 elemente distincte: (1) autonomie administrativă (însemnând competența atribuției), (2) autonomie financiară (dreptul de a aplica atribuțiile consacrate prin atragerea de resurse locale și externe comunității respective) și (3) cerința de a dispune de organe alese prin sufragiu universal și direct¹³. Dacă primul criteriu pune în evidență personalitatea morală de care se bucură o colectivitate locală, intrând într-o relație de autonomie administrativă față de instituțiile statului, cel de-al doilea criteriu privește obligativitatea asocierii actului administrativ cu punerea la dispoziție a resurselor necesare pentru realizarea aspirațiilor specifice, care derivă din legea organică a statului, ori/și alte acte legislative, care privesc formele de administrare ale competențelor consacrate. Ignorarea chiar și a unui singur element din cele menționate mai sus va goli de sens exercitarea atribuțiilor stabilite prin lege și, după cum arăta experiența Republicii Moldova în acest domeniu, autonomia locală — fără resurse financiare puse la dispoziția guvernământului local — este ca și o moară care macină vînt!

Pe lângă importanța pe care trebuie s-o acordăm fiecărei competențe a sistemului administrației publice locale, în parte, se cere de a sublinia de asemenea și limitele care marchează spațiul de acțiune al oricărei autorități publice locale. Deosebirea dintre colectivitatea locală și cea națională este că prima nu dispune de “competența propriei sale competențe”, ori, altfel spus, nu dispune de nici o formă de suveranitate, oricît de mică, și nici de facultatea de a-și constitui organisme noi, deoarece, “colectivitatea locală nu poate să se bucure decît de acele competențe care îi sînt atribuite de către organismul legislativ al statului”¹⁴. Chiar dacă autoritățile publice locale “nu sînt ale statului” (în sensul principiului autonomiei locale în temeiul căruia își definesc activitatea și se legitimează), aceste autorități publice locale și regionale, participă de asemenea la realizarea puterii de stat în teritoriu. În acest fel, democrația constituțională nu poate fi limitată doar la crearea condițiilor pentru participarea poporului la alegerile organelor reprezentative centrale, fiindcă într-un sens mai larg și autoritățile publice locale sînt invitate să aplice politici ale statului în teritoriul asupra carora își consacră activitățile.

c. Administrația regională: Reforma administrației publice locale nu poate să evite problematica regiunilor, asociată nivelului de competențe delegat unităților administrativ-teritoriale de nivelul II al sistemului de administrare publică din Republica Moldova. După opinia unor experți financiari locali, anume județele au fost subiecții care au profitat cel mai mult de la adoptarea Legii finanțelor publice locale din 1998, în special, datorită avansării rolului de colector al impozitelor de nivel teritorial/regional direcțiilor financiare subordonate organelor județene¹⁵. Se cere de menționat totuși că regiunile

din Moldova nu s-au putut afirma decît indirect, prin rolul de pivot al modernizării teritoriului Republicii Moldova, prin raportarea la experiența regionalistă a UTAG și prin intermediul libertăților conținute în principiile Cartei Europene privind autonomia locală. Trebuie să recunoaștem că actualele județe reprezintă o dezvoltare a principiilor de autonomie locală (ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit), desi nu veți găsi nici o trimitere expresă la regiuni sau regionalisme (cu excepția celor care privesc “posibilitatea acordării, în condițiile legii, a unui statut de autonomie regională raioanelor estice și de sud”).

În multe privințe, Constituția a rămas în urma schimbărilor produse la nivel teritorial, după 1994, și aceasta se reflectă chiar și în prevederile destul de incerte și restrictive prin care Constituția descrie funcționarea nivelului II de competențe ale autorităților regionale. Legislatorii din 1994 puteau anticipa că delegarea unor competențe speciale autonomiilor (articolul 111) va însemna acceptarea unei inegalități structurale față de restul unităților teritoriale (în materie de finanțe, atribuții locale și instituții autonome). Operînd cu termenul de autonomie, legislatorii din 1994 nu puteau bănui că această formulă nu privește decît nivelul administrativ de organizare și nu acordă drepturi suplimentare unui grup etnic sau social, în comparație cu alte grupuri similare, întrucît aceasta ar veni în conflict cu principiul egalității în fața legii a tuturor cetățenilor (articolul 16) și a unității poporului Republicii Moldova (articolul 10). Prin Legea administrației publice locale din 07.12.94, se păstra o inegalitate crasă între competențele atribuite autorităților locale și ale celor raionale. Potrivit articolului 55 din Lege, primarii puteau fi revocați din funcție printr-o formulă pe cît de neclară pe atît de răuvoitoare, atribuind inițiativa de a revoca mandatul primarului unui grup de alegători, Președintelui țării, la propunerea consiliului raional, municipal și a Guvernului.

Constituția din 1994 se începe cu următoarele cuvinte: “*Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil*”¹⁶. Această definiție organică a statului, organizat în temeiul unității sale teritoriale și sociale, stabilește existența unui singur centru de luare a deciziilor, care privesc “interesele generale” ale societății moldovenești, un ansamblu unic de instituții cu putere de decizie politică și juridică. Există o singură autoritate care poate legifera chestiuni privind interesele naționale, un singur executiv și un singur sistem jurisdicțional, chiar dacă aceste principii formative pentru conceptul de “suveranitate națională” nu sînt incompatibile cu descentralizarea largă și chiar încurajarea formării unor regiuni puternice, avînd competența deciziei și autonomia administrativă rezervate ca atribuții specifice, dar în limitele în care aceste instituții nu atentează asupra prevederilor conținute în articolul 2 (1 și 2), conform căruia “suveranitatea

aparține poporului Republicii Moldova, exercitată în mod direct și prin organele sale reprezentative” și potrivit cu care, “nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în numele propriu”. Organizînd teritoriul statului sub aspect administrativ, sub formă de raioane, orașe și sate, Constituția permite ca, ulterior, prin legi normative și organice, “unele orașe să fie declarate municipii”¹⁷, stabilind principiile de bază ale administrării publice locale: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit¹⁸. Este recunoscut că sistemul organizării administrative a teritoriului are o influență decisivă asupra conținutului autonomiei locale, cît și asupra locului și rolului autorităților publice de la nivelul unităților administrativ-teritoriale intermediare. Considerînd satul și orașul ca fiind unitățile de bază ale sistemului de administrare publică¹⁹ și Guvernul ca fiind “șeful administrației publice”, putem califica sistemul existent de organizare și administrare a teritoriului din Republica Moldova ca fiind axat pe două unități administrativ-teritoriale intermediare. Unitățile administrativ-teritoriale autonome (menționate în articolul 111, pct. 1 al Constituției), cu caracter esențialmente administrativ și inspirat de standardele cunoscute în Europa, legate de descentralizare și autonomie locală²⁰, nu constituie “state”, chiar dacă gradul lor de autonomie se găsește imprimat în spiritul regionalismului teritorial. Regionalismul nu poate deveni periculos decît atunci cînd este legat de ideea de separatism, dar, în cazul acesta, ideea de regionalism ar dispărea, întrucît ea nu se bazează pe distrugerea statului, ci este un mijloc de maximizare a instituțiilor unitare ale statului.

1.3. Principiile funcționării administrației publice locale

Deoarece “democrația” este un element integrativ, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, funcționarea unui sistem democratic de exercitare a puterilor locale presupune, de fapt, o sinteză a principiilor de autonomie locală, descentralizare administrativă și eligibilitate a autorităților publice locale, bucurîndu-se de garanțiile explicite ale Constituției (reglementarea constituțională conținută în articolul 111) și a legilor organice care dezvoltă aceste reglementări. Caracterul democratic al statului presupune, înainte de toate, o stare de legitimitate a autorităților publice cu voința poporului, exprimată prin alegeri libere și corecte. Eligibilitatea la nivel local înseamnă că primarii și consiliile locale sînt aleși (-se) prin vot universal, egal, secret, direct și liber exprimat. Principiul descentralizării administrative trebuie înțeles ca o delegare de atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși, de asemenea ca o divizare a muncii administrative întemeiate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome.

a. Descentralizarea administrației publice. Acest principiu de acțiune pentru autoritățile publice locale și regionale (toate entitățile subnaționale) presupune constituirea unei multiplicități de organisme, dotate cu personalitate juridică. Descentralizarea este privită, însă, și ca o tehnică utilizată de o anumită persoană juridică de a crea o altă persoană juridică, distinctă de ea, conferindu-i dreptul de a-și gestiona propriile interese și necesități în mod autonom. În fond, diferitele definiții aduse descentralizării nu vin în contradicție unele cu altele, ci reflectă raportul dintre stat și colectivitățile locale, prezentându-se ca o structură particulară de organizare a statului, ca *un fel de a fi al statului — une maniere d’être de l’Etat*. Cel mai important avantaj al descentralizării constă în faptul că descentralizarea administrativă poate ajuta autorităților locale să-și rezolve interesele locale în condiții mai bune, neavând obligația de a se conforma ordinelor și instrucțiunilor de la centru. Implicarea cetățenilor la desemnarea acestor autorități publice locale accentuează spiritul de inițiativă și de responsabilitate pentru interesele specifice ale “comunității locale” și prin care acestea pot să răspundă unor nevoi prioritare.

b. Deconcentrarea administrației publice: La rândul său, deconcentrarea reprezintă o formă intermediară între principiul descentralizării și al centralizării administrative, care nu pot exista în stare pură și nici pe deplin independente unul față de celălalt²¹, reprezentând un “transfer de atribuții, de putere decizională, de servicii și mijloace, de la un nivel central către un plan local, în favoarea unor agenți de stat situați la nivel local”. Deosebirea esențială dintre deconcentrare și descentralizare ține de faptul că, în primul caz, sistemul administrativ își păstrează caracterul centralizat, deciziile fiind luate din numele statului și însăși organele deconcentrate nu sînt altceva decît “simple prelungiri teritoriale ale administrației centrale”²². Prin deconcentrare, autoritatea publică locală rămîne parte integrantă în sistemul ierarhiei centrale. În contrast față de valorile pe care le afirmă descentralizarea, întemeiată pe voința unor instituții legitimate de alegeri locale, deconcentrarea nu face altceva decît să schimbe locul luării de decizii administrative: ea nu înființează noi servicii decît în măsura în care administrația centrală crede de cuviință s-o facă și nu acționează decît în vederea extinderii influenței administrative a statului la nivel teritorial.

c. Eligibilitatea: Alegerile sînt instrumentul cel mai cunoscut de selectare și desemnare a puterilor locale și regionale, competiția fiind o condiție necesară exprimării actului de voință al alegătorilor, permițînd poporului de a participa la desemnarea autorităților publice. În dreptul public, reprezentanții aleși au drepturi și obligații, dar nu față de mandatar, deoarece mandatul obținut este reprezentativ, ci în exercitarea liberă a mandatului²³.

d. Consultarea cetățenilor: Principiul consultării cetățenilor în toate chestiunile de interes local și exercitarea voinței populare prin intermediul plebiscitelor locale reprezintă un element important al autonomiei locale,

avându-și reglementarea în prevederile articolului 109 al Constituției. Teoretic, comunitățile locale au în totalitatea lor dreptul de a interveni în procesul administrativ prin referendumuri și alte forme de consultare stipulate de legislație. În mod similar cu referendumurile naționale, referendumul local este o expresie a democrației semi-directe, întrucât el oferă comunităților locale dreptul de a interveni direct în rezolvarea unor chestiuni de organizare a treburilor publice de interes local. Este necesar a sublinia că aceasta “implicare directă” într-un referendum consultativ, după cum se stipulează în Legea privind administrația publică locală și Codul Electoral, poate fi cu greu calificată drept formă de participare a comunităților locale în exercitarea autonomiei locale, în primul rând, datorită faptului că în cadrul unui referendum consultativ electoratul își exprimă doar atitudinea, și nu dorința de a rezolva într-un anumit fel o chestiune de interes public, pentru ca luarea și executarea deciziei finale să aparțină primarului și, respectiv, consiliului local. Desigur, rămâne la latitudinea primarilor și a consilierilor locali să ia în considerație opinia exprimată de către “deținătorii legali” ai autonomiei locale – comunitatea respectivă de cetățeni, însă, de cele mai multe ori, exprimarea atitudinii prin intermediul plebiscitului local nu reprezintă un imperativ de politici locale. Democrația reprezentativă solicită, la nivel local, o participare activă a membrilor comunității.

Printre instrumentele și standardele cele mai cunoscute în sprijinul exercitării drepturilor comunităților locale de a-și exprima de sine stătător propriile interese un loc deosebit de important îl deține și Carta Autonomiei Locale. Într-un context european mai larg, autonomia locală este percepută ca un element esențial al democrației, față de care fiecare stat membru al Consiliului Europei și-a exprimat atașamentul și care acceptă să-și reglementeze prin legislația internă o mai largă descentralizare a puterii administrative. În modul cel mai plenar, acest concept al autonomiei locale a fost definit prin intermediul Cartei Europene a Autonomiei Locale, deschisă semnării la 15 octombrie 1985 și care a intrat în vigoare la data de 1 septembrie 1988. Apariția acestui document important pentru protejarea dreptului de “autonomie locală” implică importante consecințe juridice și politice pentru țările semnatare.

Dintre cele mai importante consecințe vom remarca: (1) necesitatea ca atribuțiile de bază ale colectivităților locale să fie reglementate la nivel constituțional sau legal; (2) consfințirea legală a plenitudinii de competență a colectivităților locale în probleme de interes local; (3) asigurarea caracterului deplin al exercițiului atribuțiilor ce revin colectivităților locale prin neintervenția altor organe sau autorități în procesul decizional; (4) posibilitatea colectivităților locale – în cazul exercitării prin delegație a atribuțiilor ce aparțin autorității centrale – de a le adapta condițiilor locale și consultarea colectivităților locale în probleme de planificare și decizie ce le privesc direct”²⁴.

1.4. Carta Autonomiei locale și corespondența prevederilor sale în cadrul legislației interne

Principiile autoadministrării locale, stipulate în Carta “Exercițiului Autonom al Puterii Locale”, sînt aplicabile, potențial, tuturor nivelelor de autoritate al țărilor-membre ale Consiliului Europei și, *mutatis mutandis*, autorităților teritoriale și regionale. Carta Europeană a Autonomiei Locale nu propune instituirea unui sistem de supraveghere și control a aplicării sale, cu excepția poate doar a recomandării făcute părților semnatare de a se pune la curent asupra tuturor actelor legislative și a unor alte acte care asigură aplicarea Cartei. În teorie, Carta a fost concepută în termenii în care și Carta Socială Europeană s-a adoptat în calitate de instrument de supraveghere internațională asupra mobilităților forței de muncă. La momentul adoptării Cartei s-a considerat, însă, că în virtutea existenței CPLRE (Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa) în cadrul Consiliului Europei să se evite formarea unei mașinării de supraveghere, care ar fi devenit o nouă formulă autobirocratizatoare. S-a considerat, că cea mai bună soluție ar fi promovarea continuă a unui regim de recunoaștere a autonomiei locale sub forma: (a) unui cadru juridic unic și general (standardizat) și (b) a unui cadru juridic excepțional și particular. În sfîrșit, se cere de menționat că această Cartă Europeană asupra Autonomiei Locale a fost primul instrument juridic multilateral pentru a defini și proteja principiile autonomiei locale, în sprijinul căruia s-a manifestat în mod constant Consiliul Europei. Vom utiliza în continuare o analiză a prevederilor Cartei Europene, pentru a puncta cele mai importante pîrghii prevăzute de acest document în serviciul colectivităților teritoriale:

Articolul nr. 1. exprimă angajamentul comun al părților semnatare de a respecta principiile administrării publice locale, în conformitate cu partea I a Cartei.

Articolul nr. 2. stipulează necesitatea consacării principiului de auto-administrare în conținutul unei legi scrise. În virtutea importanței deosebite a principiului menționat, este important ca el să fie integrat și în textul unei legi care organizează puterile statului, cum ar fi, de pildă, Constituția. S-a constatat, totuși, că acest lucru nu este pe deplin posibil în țările fără o constituție scrisă sau în care amendarea legii de bază solicită un număr imposibil de deputați.

Articolul nr. 3 definește conceptul de “autonomie locală” ca “un drept și o capacitate efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor responsabilitate și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice”. În acest articol, noțiunea de “capacitate efectivă” exprimă ideea după care dreptul juridic de a reglementa și a administra anumite treburi publice trebuie să fie însoțit de mijloacele

adevurate pentru acest scop. Fără îndoială, formula "în cadrul legii" presupune că acest drept al autonomiei locale "în cadrul legii" trebuie să fie detaliat de alte legi. În continuare, Carta Europeană intenționează să definească mai precis tipul de "treburi publice" asupra cărora are mandatul legal de a le gestiona. Se știe că, inițial, autorii Cartei Europene au respins noțiunile de "treburi locale" și "afaceri proprii", pe motiv că acestea erau prea vagi și dificil de interpretat. În ciuda diferențelor sensibile dintre state, există un consens asupra faptului că, cele mai multe din treburile locale, comportă implicații atât de ordin local, cât și național. Încercarea de a menține autoritățile locale într-un cadru foarte limitat de atribuții, le va marginaliza până la dizolvarea lor. Partea a II-a a aceluiași articol se referă la caracterul eligibil al autorităților publice locale, care derivă din regimul democratic al Cartei Europene, însemnând, de fapt, necesitatea formării unui organism reprezentativ (consilii sau adunări ale membrilor aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal) cu ori fără structuri executive. Articolul 3 accentuează că structurile executive trebuie să fie "responsabile" atât față de cetățeni, cât și față de consilii.

Articolul nr. 4 definește raza de acțiune a autonomiei locale. Carta Europeană recunoaște că nu este potrivit de a enumera exhaustiv toate puterile și responsabilitățile care ar fi atribuite autorităților publice locale. Articolul definește "latitudinea colectivităților locale de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități, ... iar competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi". Ultimele paragrafe ale articolului 4 articulează principiul după care exercițiul responsabilităților publice trebuie să fie descentralizat. Se știe că acest principiu stă la baza dreptului de autoadministrare al colectivităților locale, indiferent de mărimea teritoriului acestor colectivități. Noțiunea de "competențe depline și întregi" reprezintă încercarea de a clarifica unitatea acțiunilor de interes local, astfel încât să se poată evita tendința dizolvării responsabilităților specifice.

Articolul nr. 5 stipulează existența unor garanții care protejează integritatea limitelor teritoriale ale colectivităților locale. Orice propuneri privitor la schimbarea într-un fel sau altul a limitelor teritoriale ori contopirea unor unități administrativ-teritoriale cu altele mai mari sînt chestiuni principiale pentru colectivitățile locale. Deși nu este considerat drept recomandabil ca o colectivitate teritorială să dispună de dreptul de veto împotriva unor proiecte naționale de modificare teritorială, orice modificări de acest gen trebuie să fie în prealabil consultate sau/și agreeate de către cetățenii acestor colectivități.

Articolul nr. 6 vorbește explicit despre condițiile pe care o autoritate locală trebuie să le ofere: eficiență și operativitate, pentru a menține și a angaja un organism executiv care să corespundă responsabilităților specifice

acestei autorități publice locale. În acest fel, "colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne de care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficace". Partea a II-a a articolului enunță ideea unor proceduri sistematice și transparente de recrutare a angajaților în organele locale în funcție de "meritele și competența acestora, reunind condițiile adecvate de formare, remunerare și de perspectivă de carieră".

Articolul nr. 7 se referă la statutul aleșilor locali, care trebuie să asigure "liberul exercițiu al mandatului lor" în scopul ca reprezentanții aleși să nu poată fi obstructionați în exercitarea funcțiilor lor. Printre condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local se înscrie și prevederea "unei compensații materiale adecvate a cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului lor și dacă este cazul, compensația financiară a câștigurilor pierdute sau o remunerare a muncii îndeplinite și o asigurare socială corespunzătoare". Se înțelege de asemenea că, în spiritul acestui articol, este rezonabil de a prevedea condițiile reintegrării acelor care își vor depune mandatele lor de consilier în viața obișnuită.

Articolul nr. 8 se referă la modalitățile în care are loc controlul acțiunilor desfășurate de către autoritățile publice locale din partea unor branșe ale administrației publice locale și este asociat, în general, "controlului de tutelă" încetățenit în majoritatea țărilor europene. Supravegherea administrativă trebuie, de regulă, să se limiteze la chestiunea "legalității" acțiunii inițiate de către o autoritate locală, și nu a "oportunității acesteia".

Articolul nr. 9 afirmă fără ocolișuri că "autoritatea legală de a îndeplini anumite funcții nu are sens dacă autoritățile locale sînt lipsite de resursele financiare pentru a le pune în practică". Chiar de la primul paragraf al acestui articol, se stipulează că autoritățile locale nu pot fi lipsite de libertatea de a-și stabili prioritățile de cheltuieli, în corespundere proporțională cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege.

Articolul nr. 10 se referă la cooperarea concretă dintre autoritățile locale în vederea desemnării unor proiecte comune și îndeplinirii acelor sarcini care depășesc capacitatea unei autorități individuale. Evident, această formă de cooperare presupune constituirea unor federații ori consorții de autorități publice, funcționarea cărora ar trebui să fie prevăzută de legislație. Tot aici este stipulat și dreptul autorităților publice locale de a adera la orice fel de asociații (inclusiv la unele asociații internaționale, scopul cărora este de a promova unitatea europeană), fără a necesita în mod expres recunoașterea guvernului central.

Articolul nr. 11 se referă la garanțiile juridice pentru existența autonomiei locale. În acest sens, recursul la protecția legală înseamnă pentru o autoritate publică accesul la o curte de apel sau la orice alt organism care înfăptuiește control jurisdicțional ori administrativ.

Articolul nr. 12 încheie formularea principiilor de autoadministrare,

încercînd să reconcilieze diversitatea sistemelor de drept și a structurilor guvernămîntului local al țărilor membre ale Consiliului Europei. Urmînd logica acestei diversități, articolul 12 sintetizează trăsăturile unui “nucleu obligatoriu” prin care recomandă statelor semnatare să-și integreze un anumit număr de articole în cadrul legislațiilor lor naționale (cel puțin 10 din cele 14 principii de bază).

Secțiunea II

Reorganizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova

2.1. Pluralismul administrativ și unitatea teritorială a statului

Necesitatea unei reorganizări administrativ-teritoriale a reieșit, imediat după destrămarea regimului sovietic, din rațiuni de ordin economic, social și administrativ. În primul rînd, devenea absolut imperios de a parcurge drumul de la o organizare teritorială compusă din unități mai mici, cu o populație corespunzătoare mai mică, la unități regionale, consolidate prin forța tradiției, potențial economic relativ mai important și noi principii de administrare judicioasă a treburilor publice. Prin adoptarea Legii “Cu privire la bazele autoadministrării locale” (10 iulie 1991), majoritatea reformistă a deputaților Sovietului Suprem al RSSM încerca să facă un prim pas spre instituirea unui nou sistem de administrație publică locală, consimțind să-l întemeieze pe principiile autonomiei, descentralizării puterii de stat, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor. Autorii proiectului de lege propuneau o departajare clară de practicile centraliste ale vechiului sistem sovietic de administrare și revenirea la experiența europeană, îmbinată cu tradițiile autohtone de administrare publică²⁵. Reorganizarea administrativ-teritorială se impunea prin propria sa logică, de natură să accentueze principiul autonomiei locale, definite prin: descentralizare, eligibilitate și consultare cu cetățenii, dar implicînd și făcînd diferențiere între “sate” și “comune”. O nouă hotărîre a Parlamentului (din 10 iulie 1991) stabilea o perioadă de tranziție pentru implementarea noului sistem de administrație publică (văzut sub forma unui ansamblu solidar, format din 7 sau 9 județe)²⁶, urmînd ca în prima etapă să fie desființate raioanele (ca unități administrative perimate), autoritățile locale supunîndu-se unui Regulament provizoriu al Guvernului. Din păcate, nici una dintre inițiative nu avea să se înfăptuiască, întrucît imediat după Declarația sa de independență Republica Moldova avea să pășească în vârtejul (*vertigo*) unor majore defecțiuni teritoriale și politice, care au slăbit pînă la anulare proiectul de reformare administrativă locală și regională.

Reculul politic, care se produce după încheierea conflictului nistrean, a determinat ulterior dizolvarea Parlamentului și “uitarea pe poliță” a proiectelor legate de reformarea sistemului de administrare publică locală în Re-

publica Moldova. După alegerile din 27 februarie 1994, Parlamentul Republicii Moldova, dominat de agrarieni, a pregătit și adoptat prima Constituție (29 iulie 1994). În ciuda contradicțiilor inserate în textul acesteia, noua Constituție conținea și o serie de elemente principiale asupra noului sistem de administrare publică: articolul 109, prin care sînt consfințite principiile de autonomie locală, descentralizare a serviciilor publice, eligibilitate a autorităților publice locale, consultarea cetățenilor. Legislativul nu a putut depăși însă stereotipurile de care sînt legați deputații partidului de guvernămînt, inclusiv în ceea ce privește distincția între unitățile teritoriale, sub forma satelor, și a unităților administrativ-teritoriale, dotate cu autorități publice și competențe legale, dar păstrînd cu ostentație o formulă perimată sub toate aspectele, după care, "teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în raioane, orașe și sate" (articolul 110). Autorii Constituției omiteau deliberat această diferențiere din motive strict politice²⁷, suscitînd numeroase critici din partea opiniei publice și a specialiștilor în dreptul public.

Eroarea cea mai vizibilă a autorilor Constituției din 1994 ținea de faptul că aceștia comiteau o confuzie juridică elementară, calificînd *satul* drept unitate administrativ-teritorială, în timp ce acesta, de fapt, reprezintă doar o unitate teritorială, un spațiu geografic în care este așezată cu traiul o anumită colectivitate socială²⁸. Această eroare tipologică a condus ulterior la o dificultate obiectivă în identificarea unităților teritoriale, fără autoritate de administrare publică, față de o unitate administrativ-teritorială și a situat Legea privind organizarea administrativ-teritorială din 7.12.94 în divergență față de prevederile Constituției privind organizarea teritoriului "în raioane, orașe și sate". O comună a fost și este mai mult decît un sat (unitate rezidențială, economică, etnografică, dar nicidecum administrativă), ea fiind investită cu prerogative de putere publică și calificată astfel prin norme constituționale și legea organică. În calitate lor de persoane juridice, autoritățile administrativ-teritoriale au deplină capacitate legală de a gestiona un patrimoniu, totodată au dreptul de inițiativă în toate chestiunile care privesc administrarea intereselor publice locale.

Trebuie să menționăm că autorii Legii din 1994 au încercat să păstreze raioanele pe motiv că, în acest fel, ar fi reușit să protejeze populația de fenomenul "incertitudinii și anarhiei", inevitabil în condițiile unei reorganizări teritoriale a țării în județe și comune, a mijloacelor disponibile pentru această reformă și a reacției populației, exprimate prin ipoteza că "raioanele sînt mai familiare decît județele". O altă stratagemă a legislatorilor agrarieni a ținut de voința păstrării raioanelor sub forma unor plase (plăși) și în componența unor județe. Menționăm că "plasele" au existat în istoria Moldovei și Basarabiei în calitate de circumscripții teritoriale (potrivit Legii din 1929, articolul 285), conduse de un prim-pretor, ca reprezentant al prefectului județului. La vremea lor, plasele nu aveau personalitate juridică, fiind sim-

ple unități teritoriale intermediare între județ și comune, cu organe administrative de legătură corespunzătoare, cum erau: medicul șef, inspectoratul școlar, șeful de secție de jandarmerie.

Este adevărat că în Legea administrației publice din 1994 foștii parlamentari (care nu mai puteau modifica din nou Constituția proaspăt adoptată) au încercat să-și camufleze erorile legislative prin introducerea noțiunii de *comună*, luată în paranteză, stipulând că "două sau mai multe sate se pot uni și forma o singura unitate administrativ-teritorială-comuna". Cu toate "finețurile" grupului de experți și deputați, confuziile legate de criteriile de constituire ale noilor unități administrative au rămas să persiste în Lege destul de vizibil, în primul rând din cauza neclarităților terminologice. Abia în 1998, Legislativul moldovenesc reușește să revină la necesitatea reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, adoptând o nouă legislație în acest sens și inițiind procedura unei schimbări profunde a instituțiilor reprezentative de nivel teritorial. Potrivit noii legi, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele) și orașele (municipiile) ei "se realizează în conformitate cu necesitățile reale economice, sociale și culturale, precum și cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de civilizație tuturor localităților rurale și urbane"²⁹. Teritoriul Republicii Moldova este organizat sub aspect administrativ în: județe, orașe și sate (articolul 4 a). Organizate pe două nivele de competență (satele și orașele — I nivel, iar județele, UTAG și Municipiul Chișinău — cel de-al II nivel), noul sistem de administrație publică locală nu uită să insereze posibilitatea că anumite localități din sudul republicii să constituie o unitate teritorială autonomă, cu statut special, stabilit prin lege organică (articolul 4-2), altor localități din stînga Nistrului atribuindu-se forme și condiții speciale de autonomie, conform statutului special, stabilit prin lege organică.

Chiar dacă putem explica intenția legislatorilor moldoveni de a oferi, prin intermediul legii, imaginea unui ansamblu omogen de instituții publice locale și regionale, dar fără a se îndepărta de prevederile constituționale (articolul 111 — Statutele speciale de autonome), ar fi fost mai corect, poate, ca această lege să introducă o clasificare mai clară a nivelurilor de competențe: regional, subregional, național, subnațional, pentru ca prevederile acestei legi să nu creeze, ci să elimine confuziile existente în acest domeniu. Legea oferă definiții mai mult sau mai puțin complete unităților administrativ-teritoriale: sat-oraș-municipiu-județ-unitatea teritorială autonomă cu statut special, stabilindu-le în acest fel mărimea importanței lor potrivit legislației.

Satul (articolul 5 - 1) este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri. Două sau mai multe sate se pot uni, formînd o singură unitate administrativ-teritorială, numită comună.

Orașul este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație, în mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică. Unele orașe pot fi declarate municipii, în condițiile legii.

Municipiul este o localitate de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a republicii, cu importante structuri edilitar-gospodărești și unități din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii.

Județul este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din sate (comune) și orașe (municipii), format, în condițiile legii, după delimitarea hotarelor satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor) care intră în componența lui, ținându-se cont de tradițiile acestora, de relațiile economice și social-culturale, de structurile lor edilitar-gospodărești.

Unitatea teritorială autonomă cu statut special reprezintă o unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea, care se formează, în condițiile unei legi organice, în conformitate cu prevederile articolului 111 din Constituție.

Mărimea categoriilor de populație	Numărul localităților	%	Numărul locuitorilor	%
sub 1.000	770	45,9	355508	7,44
1.000-2.000	411	24,5	586525	13,0
2.000-5.000	372	22	1120599	24,83
5.000-10.000	82	4,9	539010	11,95
10.000-50.000	40	2,4	747576	16,35
50.000-100.000	1	0,1	62000	1,37
100.000-1000.000	4	0,2	1131100	25,06
peste 1000.000	-			
în total	1680	100	4512318	100

Legea precizează că “noțiunea de județ în textul legii este identică cu cea de raion, prevăzută de articolul 110 din Constituție și reprezintă denumirea unității administrativ-teritoriale de nivelul II”. Legea nu poate depăși totuși slăbiciunile terminologice, inserate chiar în Capitolul VIII al Constituției, încercând să pună un grad de echivalență între termenii utilizați: sat și comună, dar făcând-o destul de stângaci pentru că la articolul 5-4 se menționează “comuna poartă, de regulă, denumirea satului de reședință”. Fără îndoială, reorganizarea administrativ-teritorială reprezintă un proces complex, care antrenează într-o competiție inegală majoritatea subiecților interesați de rezultatele distribuirii de autoritate: statul, colectivitățile teritoriale locale și actorii politici.

În Franța, organizarea teritorială se numește în mod plastic — “decupaj administrativ al teritoriului”³⁰. Împărțirea administrativ-teritorială nu trebuie să însemne, în condițiile Republicii Moldova, o fărâmițare a teritoriului național, fiindcă acesta poartă un caracter “indivizibil și inalienabil” (potrivit prevederilor articolului 3-1 din Constituție). Nici o redistribuire de competențe, nici o delegare de atribuții între diferite nivele de autoritate publică nu poate însemna acceptarea unei secesiuni deschise ori tacite, pentru că aceasta ar însemna un atentat la principiul suveranității de stat, după care “nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu”, fiind echivalent cu “uzurparea puterii de stat care este cea mai gravă crimă împotriva poporului” (articolul 2-2). La drept vorbind, statul este și el o unitate administrativ-teritorială, în limitele “frontierelor consfințite prin lege organică”³¹, și care cuprinde întreaga populație a țării.

Formarea, desființarea și schimbarea statutului unităților administrativ-teritoriale reprezintă, potrivit legii menționate mai sus, o prerogaivă a Parlamentului, în temeiul propunerilor primite din partea Guvernului și a autorităților administrației publice locale, după consultarea cetățenilor³². Plafonul-limită stabilit pentru condițiile de la care unitățile administrativ-teritoriale de sine stătătoare este de 2.500 de locuitori, cea de-a doua condiție fiind legată de existența unor resurse financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și a instituțiilor sferei sociale. Aceași lege prevede și posibilitatea unor excepții și, după cum era de așteptat, orice excepții devin tipice în timp, astfel încât peste 100 de comune au apărut cu un număr de populație mult mai mic decât cel înscris în lege. Ca normă generală, însă, Legea a prevăzut un termen de două luni pentru reorganizarea tuturor acelor unități administrativ-teritoriale care, la momentul intrării în vigoare a noii legi, aveau un număr de locuitori mult mai mic decât cel stabilit de articolul 18, alin. 2, prevăzând și o perioadă de tranziție pentru aleșii locali pînă la următoarele alegeri locale.

Județul	Localități	Municipii	Orașe	Comune
Bălți	251	1	6	75
Cahul	106	1	1	42
Chișinău	178	-	5	86
Edineț	157	1	7	65
Lăpușna	151	1	4	59
Orhei	190	1	3	68
Soroca	178	1	4	57
Taraclia	26	1	-	9
Tighina	81	2	2	43
Ungheni	150	1	3	51
Municipalitatea orașului Chișinău	33	1	6	11
UTAG (Găgăuzia)	32	1	2	23
UTAT (Transnistria)	147			
TOTAL	1533	12	43	589

2.2. Regimul juridic al raporturilor administrative dintre autoritățile centrale și teritoriale

Art. 6 din Legea privind administrația publică locală prevede că autoritățile reprezentative ale administrației publice locale constituie un sistem structurat pe două niveluri: (a) primul – consiliile satești (comunale), orașenești și primăriile satelor (comunelor) și orașelor, (b) al doilea – consiliile județene (articolul 7). După criteriile teritoriale, autoritățile publice locale se clasifică în: (a) județene, (b) municipale, (c) orașenești, (d) comunale și unitatea teritorial autonomă cu statut special, ținându-se cont de specificul acestui statut. Această ierarhie a autorităților publice locale se efectuează în strictă conformitate cu forma unitară a teritoriului național, organizat în conformitate cu principiile descentralizării serviciilor publice și a autonomiei locale (art. 110). Raporturile dintre autoritățile publice județene și cele locale au la bază, potrivit Legii privind administrația publică locală (articolul 8), principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Anumite probleme de importanță deosebită se pot supune, în condițiile Codului electoral, consultării populației. Art. 5 al acestei legi prevede că “autorități ale administrației publice locale, prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt: consiliile locale,

ca autorități deliberative, și primăriile, ca autorități executive”. Autoritățile nominalizate, în baza art. 6, activează ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice în sate (comune), orașe (municipii), în condițiile legii.

O reglementare foarte importantă o găsim la art. 9 care fixează că, în exercitarea atribuțiilor lor, consiliile dispun de autonomie consfințită și garantată prin lege, autonomia prevăzînd atît organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, cît și gestiunea, sub responsabilitatea lor, a colectivităților pe care le reprezintă. Legea pune la dispoziția autorităților publice locale o competență deplină și întregă, care nu poate fi pusă în cauză sau limitată de o autoritate publică ierarhic superioară decît în condițiile legii. În scopul administrării domeniului public autoritățile reprezentative locale beneficiază de dreptul de a decide asupra înființării și lichidării unităților economice de interes local, asupra concesiunii sau încheierii de servicii publice, asupra participării la societăți economice și comerciale; ele organizează servicii publice pentru populație în condiții de operativitate și eficiență, numesc și eliberează din funcție șefii lor. Altfel spus, autoritățile reprezentative locale sînt singurele care pot crea organe executive de administrație publică subordonate lor și nici o altă autoritate nu le poate substitui ori subordona. În condițiile în care principiul descentralizării reprezintă o lecție nouă pentru cea mai mare parte a primarilor și consilierilor locali, o atenție deosebită o constituie raportul juridic dintre diversele autorități publice. Potrivit articolului 8 din Legea privind administrația publică locală, “raporturile dintre autoritățile publice județene și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune”, principii care descriu un raport de coordonare între nivelurile I și II de autoritate, fiecare dintre puteri exercitîndu-și atribuțiile legale în deplinătatea statutului lor legal și în condițiile în care acest statut este protejat prin lege, fiindcă autoritățile administrației publice locale “dispun de autonomie consfințită și garantată prin Constituție și alte legi” (articolul 9). Nici un nivel de competențe nu poate submina, în condițiile legii, celălalt nivel, și acest lucru intră în sfera de competențe jurisdicționale ale puterii judecătorești (inclusiv a Curții de Apel, Curții Supreme de Justiție, dar și a colegiilor specializate stipulate de Legea contenciosului administrativ).

Un alt tip de relații este instituit în raporturile dintre nivelurile I și II de autoritate publică locală și prin înspituția deconcentrată la nivel teritorial a Guvernului central. Legea adoptată în noiembrie 1998 a pus bazele instituției Prefectului. Articolul 12 stipulează numirea unui prefect, prin hotărîrea Guvernului, în fiecare județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special (UTAG) și în Municipiul Chișinău, care intră în exercitarea funcțiilor după confirmarea sa de către Președintele Republicii Moldova. Exercițîndu-și atribuțiile de conducere generală a administrației publice, Guvernul ar

trebuie să coreleze funcția executivă a statului cu înfăptuirea acesteia prin intermediul autorităților publice. Regimul juridic este definit, însă, nu doar de cadrul legal, în conformitate cu care se înfăptuiește descentralizarea administrativă, dar și de practicile de zi cu zi din raporturile dintre nivelurile I și II, dintre acesta din urmă și administrația publică de stat cu competența generală. Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă, care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului care le conferă personalitate juridică și protejare a autonomiei administrative față de stat.

Autoritățile publice centrale, la rândul lor, pot supraveghea activitatea colectivităților locale. Delimitarea competențelor dintre nivelul I de autoritate și administrația centrală pornește de la elaborarea și aprobarea bugetului propriu, instituirea impozitelor și taxelor locale (articolul 11), dar și instituirea unor organisme deconcentrate ale administrației centrale de stat la nivel teritorial, care accentuează din nou autonomia locală. Se cuvine de remarcat, totuși, că autonomia locală este un concept aplicabil nivelului administrativ, și nu legislativ, de guvernare sau de jurisdicție, neavând capacitatea de instituire a unei autonomii politice, care ar preceda un model federalist de organizare a teritoriului și populației. Cazul autonomiei teritorial-administrative Gagauz-Yeri este, în acest sens, instructiv și stimulativ la reflecții juridice și administrative. Pe de o parte, UTAG reprezintă o unitate regională autonomă de gradul II, având competențe extinse prin recunoașterea existenței unui grup etnic singular — poporul găgăuz — și delegarea unor atribuții reprezentative deosebite: existența unei Adunări Populare, a unui Guvernator ales prin alegeri libere în cadrul autonomiei. Caracterul etno-cultural al Gagauz-Yeri este accentuat și prin simbolurile naționale recunoscute oficial la nivel de autonomie, dar și a dreptului “la autodeterminare în cazul în care Republica Moldova își va schimba statutul său oficial”.

Trebuie să remarcăm, totuși, că deconcentrarea reprezintă o continuare a centralizării administrative: a) centralizarea administrativă reprezintă un concept care completează unificarea politică de la care derivă, administrarea fiind atribuită unui unic centru decizional, aflat în mâinile și competența exclusivă a autorității guvernamentale. La nivelul unităților teritoriale, această formă de administrare este asigurată prin agenții executori, organizați și subordonați unei ierarhii controlate de administrația centrală; b) desconcentrarea constă în atribuirea de competențe unor agenți care colaborează cu administrația centrală prin intermediul delegării de competențe, dar neafectând principiul fundamental de subordonare unei autorități centrale. Un sistem deconcentrat implică existența unei rețele sofisticate de autorități locale (inclusiv, autorități publice alese) pentru executarea unor sarcini și luarea de decizii, în funcție de gradul de libertate de care se bucură; c) descentralizarea reprezintă elementul principal de funcționare a democra-

ției locale. Descentralizarea nu este, de fapt, altceva decât aplicarea principiului “democrației inspirate administrației”, prin care se asigură funcționarea unui sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul organelor locale alese de ei. Principiul descentralizării, acordat colectivităților locale, presupune, însă, câteva condiții inseparabile de autonomie locală:

- recunoașterea unei categorii de *afaceri locale*, distincte de cele naționale;
- calitatea de persoană juridică a colectivității locale atrage după sine *posedarea de resurse și de patrimoniu propriu, de autonomie financiară*, în vederea satisfacerii intereselor generale ale acesteia;
- desemnarea prin *vot universal* a autorității reprezentative căreia colectivitatea locală îi va încredința administrarea afacerilor sale;
- independența autorităților publice reprezentative locale în *gestiunea afacerilor de interes local* prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii;
- exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei locale.

Profesorul de drept francez, Andre de Laubadere, distinge două forme de descentralizare administrativă: (1) *descentralizarea teritorială* și (2) *descentralizarea serviciilor publice (tehnică)*. *Descentralizarea teritorială* presupune realizarea autonomiei în cadrul unei circumscripții locale (colectivități teritoriale) sau, altfel spus, al unei unități administrativ-teritoriale ce denotă existența unor autorități locale alese având competență materială generală. *Descentralizarea serviciilor publice* presupune acordarea unei anumite autonomii unui serviciu public, conferindu-i-se personalitate juridică, scoaterea de sub controlul ierarhic și plasarea lui sub regulile tutelei administrative. În acest fel, descentralizarea serviciilor publice trebuie concepută și ca repartizare a funcțiilor între diferite ramuri ale administrației. Valoarea practică a descentralizării poartă astfel o dublă semnificație: *politică și administrativă*. Sunt elocvente, în acest sens, cuvintele lui Alexis de Tocqueville, precum că “*instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință, ele o aduc la îndemâna poporului; ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerea. O națiune poate să-și instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobândi spiritul de libertate*”³³. În această ordine de idei, am putea spune că descentralizarea se prezintă ca o democrație locală aplicată în administrație. *Din punct de vedere administrativ*, descentralizarea este un principiu util de administrare locală, deoarece se referă la problemele și la nevoile locale, iar agenții însărcinați cu gestiunea lor se presupune că înțeleg cel mai bine nevoile și condițiile locale, astfel încât pot rezolva cel mai bine și cel mai eficient aceste probleme. Ar trebui, totuși, să remarcăm că autonomia locală are și anumite limite încorporate exercitării actului de administrare locală, unele fiind de

natură economică, altele ținând de configurația politică a statului.

Autonomia locală nu poate fi scuza prin care o autoritate subnațională, municipală ori comunală să nesocotească legislația, aducând atingere drepturilor și libertăților cetățenești, daune materiale publice sau private, fără ca justiția sau autoritatea administrației centrale să nu fie obligate să intervină. Există, astfel, o legătură logică și inerentă între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale apărute prin lege. Există o vastă experiență a statelor europene de a delega autorități desconcentrate la nivelul regiunilor³⁴.

2.3. Descentralizarea și desconcentrarea la nivelul administrației publice teritoriale

A. Deconcentrarea:

Vorbind despre reprezentarea teritorială a componentelor administrației centrale, va trebui să menționăm că, prin specificul sarcinilor sale, fiecare minister se va strădui să se doteze cu subdiviziuni regionale sau subnaționale, care să-i permită să opereze pe un areal mult mai vast decât ar putea s-o facă în lipsa acestora. Există câteva forme de prezență deconcentrată a agențiilor guvernului central la nivel teritorial: prin (1) implantări de instituții și prin (2) decupaje funcționale.

Dacă implanturile instituționale înseamnă înființarea unor entități subordonate Ministerului central, pentru a exercita aceleași funcții pe care acesta le îndeplinește la nivel național, decupajele funcționale reprezintă delegarea unor importante segmente de responsabilitate/autoritate pentru a echilibra reprezentarea teritorială a Ministerului respectiv și prin care se urmărește a ușura povara excesului de birocrație de la nivelul central. O altă tipologie care se referă la formele posibile ale deconcentrării constă în faptul că acest partaj de funcții poate avea loc: (1) pe verticală, însemnând sporirea competențelor serviciilor exterioare ale administrației centrale; (2) pe orizontală, prin sporirea competențelor specifice delegate conducătorilor acestor servicii³⁵. Se consideră că, în acest fel, serviciile exterioare ale ministerelor, departamentelor din administrația centrală pot fi mult mai eficiente, adaptându-se specificului și particularităților locale, fără a aplica mecanic tendințele uniformizatoare ale centrului, iar pe de altă parte, apelând la găsirea unei soluții de reducere a "riscurilor descentralizării"³⁶.

Cu toate acestea, elementul caracteristic al oricărei desconcentrări este menținerea puterii ierarhice. Organizarea desconcentrării administrative derivă din prevederile legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 "privind administrația publică locală", care conferă prefectului atribuția de a "conduce serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale" (articolul 110). Rolul guvernului este cel de "a asigura realizarea politicii

interne și externe a statului și exercitarea generală a administrației publice”³⁷, sub autoritatea primului ministru, vizează două areale contingente, însă pe deplin discernabile: totalitatea serviciilor și funcțiilor asigurate prin administrația centrală și a serviciilor desconcentrate (sau cum li s-a spus în tradiția franceză - exterioare). Cele din urmă sînt atribuite nivelului exclusiv de autoritate al prefectilor și reprezintă, în majoritatea lor, după Robert Pini, “niște prelungiri teritoriale ale ministerelor”³⁸.

Exemplul armatei este destul de potrivit în acest subcapitol, întrucît Ministerul Apărării este prezent, la nivel teritorial, prin intermediul Comisariatelor militare, funcționînd ca organe desconcentrate sub controlul prefectului pentru asigurarea înrolării voluntare în armată a recruților, educației protecției civile a populației, pregătirii la nivel teritorial pentru orice măsuri de protecție împotriva calamităților naturale. Prefectul este, în acest caz, responsabil de “aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar” (articolul 111, Legea privind administrația publică locală). Un alt exemplu îl oferă cazul finanțelor publice: multitudinea de interese și sectoare interesate de acest subiect impun o organizare fiscală mult mai sofisticată la nivel teritorial, îmbinînd Direcția Financiară a Cosiliilor județene cu Trezoreriile locale, Direcțiile fiscale cu Camera județeană de înregistrare și Vama etc. Una din problemele practice cu care s-au ciocnit autorii ultimelor legi în administrația publică locală a fost legată de stabilirea criteriilor după care trebuie să delimiteze descentralizarea de desconcentrare, atribuțiile direcțiilor subordonate prefectului de direcțiile similare ale consiliului județean. Absența unor reglementări precise și executate la timp au produs imense conflicte și neînțelegeri între principalul subiect al desconcentrării — prefecturile — și unicii beneficiari ai descentralizării administrative — consiliile județene.

B. Descentralizarea:

Fiind cunoscută și sub numele de “regim administrativ de autonomie locală”, administrația teritorială descentralizată este cunoscută prin faptul că urmărește scopul apropierii mecanismelor decizionale de cetățean, de comunitățile locale și teritoriale în calitatea lor de persoane morale de drept public. Avînd girul cetățenilor săi, administrația teritorială descentralizată este considerată a fi în măsură să răspundă cel mai adecvat intereselor publice, prin intermediul unor autorități administrative proprii, dotate cu resursele financiare și umane necesare. Autoritățile publice locale nu se întemeiază pe logica centralismului ierarhic și nu pot fi revocate de către instanțele administrației statului, ceea ce presupune că orice conflicte ori situații care afectează ansamblul legislației naționale pot fi mediate și soluționate doar prin acțiunea unor curți speciale. Legea privind Statutul alesului local prevede garanții concrete pentru libera exercitare a autonomiei locale, completînd prevederile articolului 11 al Cartei Autonomiei Locale: “Colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru

a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală, care sînt consfințite în Constituție sau în alte acte ale legislației interne”. Din păcate, Constituția Republicii Moldova este foarte zgîrcită la capitolul VIII “Administrație publică”, în special, în ceea ce privește garanțiile juridice ale autonomiei sau recursul la justiție al autorităților publice locale, stipulînd numai principiile de bază ale administrării publice locale (articolul 109).

Legea privind administrația publică locală dezvoltă aceste principii și stabilește că “autonomia locală se realizează prin intermediul consiliilor locale, ca autorități deliberative, și primari, ca autorități executive”, care (potrivit prevederilor articolului 6) “rezolvă treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) în condițiile legii” (se are în vedere, probabil, ale acestei legi menționate mai sus). Competențele pe care Constituția le proclamă (iar o serie de legi le deleagează autorităților publice locale) nu pot fi puse în cauză (contestate) ori limitate de către o altă autoritate publică, decît în condițiile legii. Existența unor autorități administrative, diferite de administrația centrală a statului, investite cu personalitate juridică, pune problema modului în care statul realizează supravegherea acestora, pentru a-și asigura prezența și interesul național pe care-l servește printr-un “control de tutelă”.

C. Descentrarea:

Administrația centrală a statului supraviețuiește în formula sa unitară chiar și în sistemele puternic descentralizate, cu condiția încurajării unor instituții locale secundare, care beneficiază în mod autonom de o independență administrativă, întemeiată pe un transfer legislativ de competențe și alegerea unor autorități descentralizate. Într-un cuvînt, descentralizarea permite de a stabili elementele unui sistem administrativ pluralist. În mod tradițional, sistemele moderne de administrare încorporează nu doar practici descentralizatoare, dar și desconcentrări de servicii la nivel teritorial. Simultaneitatea acestor două procese, aparent contrapuse, dă naștere unui regim administrativ, cunoscut și sub numele de regim de descentrare³⁹. Integrarea acestei forme de regim administrativ confirmă faptul că administrația publică este mult mai complexă decît ar părea, fiind formată din administrația de stat (administrația de stat centrală și cea teritorială) și administrațiile colectivităților teritoriale (locale și regionale). Tot datorită simultaneității proceselor de reorganizare administrativă, adeseori apar destule confuzii în ceea ce privește delegarea de competențe și gestionarea de proprietăți. Unul din cele mai frecvente efecte ține de dedublarea funcțională a organelor, “constînd în îndeplinirea de către un organ administrativ de o anumită categorie, pe lîngă sarcinile sale principale, și a unor atribuții administrative privind interesele publice ale celuilalt tip de colectivitate teritorială, adică o delegare de atribuții care, ținînd de principiul autonomiei, trebuie să fie legală”⁴⁰.

D. Instituția prefectului:

Prefectul este reprezentantul direct al Guvernului la nivelul unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova, îndeplinind o funcție dublă: pe de o parte, prefectul reprezintă Guvernul în aplicarea legilor și reglementărilor, iar pe de altă parte, el este delegat să administreze activitățile majorității serviciilor care nu reprezintă statul. Prefectul este, potrivit articolului 12 (2) al Legii, reprezentant al Guvernului pe plan local, fiind împuternicit "să conducă serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice, să vegheze la respectarea, pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate". În Franța, Prefectul îndeplinește 5 funcții de bază: (1) menține ordinea publică în departament, conducând poliția și jandarmeria și organizând ajutorul în caz de calamitate naturală sau conflict militar; (2) ca organ de stare civilă, prefectul are în subordine primăriile și controlează direct situația străinilor, dosarele de naturalizare și recenzarea acestora; (3) organizează alegerile politice și unele alegeri la nivel socio-profesional, având capacitatea de comandă a corpurilor de poliție specială, cât și atribuțiile administrative ce decurg de aici, jocurile de noroc, portul de armă, pescuitul, vânătoarea; (4) controlul administrativ și bugetar al colectivităților locale și al instituțiilor publice, inclusiv a sindicatelor intercomunale⁴¹.

Trăgându-și rădăcinile dintr-o experiență franceză, instituția prefectului a avut analogii și în tradiția administrativă națională. Astfel, după adoptarea Legii privind consiliile județene din 2-14 aprilie 1864, județele și ținuturile erau conduse, în Muntenia și Moldova, de către un ispravnic, ca reprezentant al puterii centrale, cu atribuții administrative, fiscale și militare⁴². Titlul de "ispravnic" era conferit oricărui dregător din sfatul domnesc, care era obligat să îndeplinească poruncile și însărcinările date de domn⁴³.

Prefectul și subprefectul sînt autorități tutelare ale colectivităților locale, funcția lor fiind incompatibilă cu deținerea unor mandate de deputați, consilieri în consiliul local, județean și în consiliul municipal Chișinău sau primari. Ei nu pot cumula o altă muncă salarizată, o altă funcție publică sau o funcție ori o activitate profesională salarizată în cadrul unităților economice, societăților comerciale sau oricăror alte organizații ori unități cu scop lucrativ (articolul 108). Autoritățile publice locale sînt obligate să transmită majoritatea actelor comunale către Prefectură. Stipulînd în lege că, "între autoritățile administrației publice locale și prefectură nu există raporturi de subordonare", și impunîndu-i executarea unui control de legalitate, Prefectul nu poate anula actele emise de către autoritățile locale. Cel mult, prefectul poate solicita (articolul 112, punctul 1) reexaminarea actului considerat ilegal, "invocînd motive întemeiate, în vederea modificării sau abrogării lui", în termen de 20 de zile de la data cînd a fost comunicat

un anumit act (în comparație cu Franța în care acest termen este de două luni pentru a contesta o hotărîre municipală)⁴⁴. În fața curții, prefectul nu poate invoca decît mijloacele legale (cum ar fi violarea unei reglementări juridice), și nu motive de oportunitate, comunicînd despre recursul făcut în fața judecătorului comunei sau municipalității emitente ale actului. Se cere subliniat și faptul că noțiunea de “prefectură” nu este similară cu cea de prefect și subprefect, diferențele semaseologice putînd produce numeroase ilegalități.

Potrivit articolului 112 (1), Prefectul poate solicita autorităților publice locale “reexaminarea actului considerat ilegal, invocînd motive întemeiate, în temeiul exercitării controlului legalității actelor administrațiilor publice locale, și în vederea modificării sau abrogării lor”⁴⁵. Formula uzată de lege nu este pe deplin potrivită, în opinia noastră, întrucît nu garantează că solicitarea prefectului nu ar putea fi abuzivă ori neîntemeiată, cu toate consecințele derivate din această situație, ceea ce ar aduce atingere principiului de autonomie locală, consacrată în Constituție. Efectul acceptării principiului de autonomie locală este și recunoașterea faptului că, în exercitarea acestei autonomii, “competențele autorităților publice locale sînt depline și întregi”. În exercitarea atribuțiilor sale, aceste autorități emit acte administrative, care urmează a fi supuse normelor conținute în cadrul contenciosului administrativ. Stipularea care prevede posibilitatea contestării actelor emise de către organele locale și “solicitarea reexaminării lor” nu asigură înfăptuirea delimitării competențelor⁴⁶, nu respectă principiul separației puterilor și nu favorizează autonomia administrativă. O soluție ar fi, fără îndoială, contestarea actelor emise de către autoritățile publice locale la instanța de contencios administrativ, care ar substitui tutela centralistă a statului asupra deciziilor consiliilor, primarilor și consiliilor județene, în acest scop, contribuindu-se la întărirea ordinii de drept și la aplicarea conștiințioasă a legilor (vezi în continuare — regimul contenciosului administrativ).

În exercitarea atribuțiilor lor specifice, autoritățile publice emit acte administrative care, în majoritatea cazurilor, sînt supuse procedurilor de contencios administrativ, ori așa-zisei “tutele administrative”. Deocamdată, modalitățile de contestare la Guvern nu asigură funcționarea separării puterilor în stat și aplicarea acestui principiu în raportul de autoritate dintre nivelul general de competență al statului și nivelurile II și I. Instituția prefectului este chemată să asigure posibilitatea contestării de către Guvern a unor decizii care aduc atingere prevederilor conținute de Constituție și alte legi ale Republicii Moldova. Aplicarea principiului tutelei administrative în toate chestiunile de interes local nu poate produce, însă, decît un efect de disimulare a autonomiei locale, întrucît ea va opri aleșii locali de la efortul asumării propriilor responsabilități și va bloca funcționarea sistemului de exercitare a puterii prin autorități reprezentative locale,

golindu-le de sens și legitimitate.

Este mult mai recomandabil ca fenomenul “tutelei” să fie substituit printr-un control jurisdicțional, cunoscut prin verificarea legalității actelor *ad posteriori*, ceea ce oferă posibilitatea exprimării inițiativei locale, concomitent cu respectarea unei autorități jurisdicționale “superioare” asupra actelor de interes public, la nivelul comunelor și al satelor. În linii mari, toate litigiile care pot exista între nivelurile diferite de competență și autoritate sînt soluționate, de regulă, prin intermediul contenciosului administrativ. În Franța, instituția contenciosului administrativ funcționează prin intermediul Tribunalului Administrativ, în timp ce, în țările Common Law-ului (de exemplu – Marea Britanie) dreptul de a soluționa aceste litigii este delegat instanțelor de drept comun. Potrivit regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea prefecturii⁴⁷, prefectul și subprefectul sînt autoritățile care îndeplinesc atribuțiile de bază ale funcției de tutelă administrativă:

- asigură realizarea intereselor naționale pe plan local, respectarea legilor și a ordinii publice;
- exercită controlul asupra legalității actelor adoptate de autoritățile publice locale, atît de nivelul I, cît și de nivelul II, care sînt obligate să le pună la dispoziția prefectului;
- conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și celorlalte organe centrale de specialitate, create în cadrul acestor unități administrativ-teritoriale;
- propune numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate;
- ia măsurile necesare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor, prin organele legal constituite;
- urmărește executarea contractelor, fiind consultat în mod obligatoriu pentru orice decizie cu impact asupra serviciilor pe care le conduce, și este reprezentantul de drept în toate societățile și organismele care beneficiază de concursul statului la nivel județean, al unității teritoriale autonome cu statut special sau al municipiului Chișinău;
- răspunde, în condițiile legii, de aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar etc.

Cu toate acestea, competența prefectului de a examina legalitatea actelor administrative ale autorităților administrației publice locale nu este clar precizată în acest regulament. Descentralizarea administrativă face ca prefectul să nu aibă capacitatea legală de a anula, ci doar de a constata actul vizat. Anularea unui act, a unei hotărîri (considerate a fi abuzive) se poate înfăptui numai printr-o hotărîre judecătorească, ceea ce rezervă prefectului numai dreptul de a sesiza curtea judecătorească asupra acestei decizii. Asumarea de către prefect a funcției judecătorești ar contraveni naturii plenipotențiare și obligatorii a tuturor deciziilor unui act emis de către o

autoritate comunală sau județeană. Regulamentul lasă oarecum pe dinafară relația sa în raport cu acțiunile unei curți, și utilizează o frază destul de confuză atunci când se referă la „examinarea legalității actelor administrative și... face propuneri corespunzătoare”⁴⁸.

Din această frază nu ne este clar cui sînt făcute aceste “propuneri corespunzătoare” și care ar fi formula de răspuns a autorităților publice locale împotriva sesizărilor din partea prefecturii? Potrivit articolului 112 (1), prefectul “poate solicita autorităților publice locale reexaminarea actului considerat ilegal, invocînd motive întemeiate, în vederea modificării sau abrogării lui”. În cazul în care autoritățile publice locale nu se vor conforma sesizării prefectului, acesta îl poate ataca în instanța de judecată, în termen de 20 de zile de la data cînd au fost comunicate actele vizate. Totuși, legea nu stipulează clar cazurile și “motivele întemeiate” pe care prefectul le poate invoca pentru anularea unor anumite decizii. Atunci cînd un prefect francez cere anularea unui act administrativ, cererea sa trebuie să conțină următoarele elemente tehnice: expunerea faptelor, detalierea mijloacelor de anulare a deciziei contestate. Există în mod evident și gradații diferite de gravitate ale actului sesizat: (1) incompetența autorului actului, însemnînd că semnatarul hotărîrii atacate sau consiliul municipal care a adoptat decizia nu avea competența pentru luarea ei; (2) viciile de formă, reprezentînd încălcarea procedurii stabilite de lege la luarea respectivei decizii; (3) violarea unei reguli de drept sau adoptarea unor decizii care contravin unor dispoziții legale; în sfîrșit (4) abuzul de putere, care reprezintă utilizarea autorității publice pentru satisfacerea unui interes îngust particular⁴⁹.

Una din temele fierbinți ale acestei relații se referă la funcțiile pe care prefectul urmează să le îndeplinească, în conformitate cu prevederile legii privind administrația publică locală, inclusiv în UTAG. Imediat după adoptarea acestei legi, Guvernul urma să numească, prin hotărîrea sa, cîte un Prefect în fiecare dintre regiunile consacrate ale Republicii Moldova, adică – toate 10 județe, în Chișinău – ca Municipiu cu statut special și în UTAG (Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuză)⁵⁰. Hotărîrea a fost amînată de mai multe ori, pentru ca, pînă astăzi, instalarea unui prefect în cadrul UTAG să rămînă un fel de piatră de încercare în relațiile autonomiei găgăuze cu autoritățile centrale de la Chișinău. Motivul principal ține de atitudinea ostilă a autorităților autonomiei față de apariția instituției de tutelă a statului – ori a prefecturii – în cadrul autonomiei găgăuze.

Refuzul de a accepta implementarea legii privind administrația publică locală în ceea ce privește funcționarea prefecturii la nivelul UTAG s-a argumentat prin faptul că “Guvernul este prezent inclusiv prin statutul dublu al Guvernatorului (Bașcanul) UTAG în calitate de Membru al Guvernului”. Trebuie să observăm, totuși, că Prefectul și Bașcanul au, de fapt, funcții diametral diferite, ceea ce face argumentul invocat de către autoritățile publice din Comrat lipsit de relevanță juridică. În timp ce Bașcanul este

ales de către populația autonomiei pe liste politice, devenind *ex officio* membru al guvernului, ca și primarul Chișinăului, prefectul — este reprezentantul Guvernului la nivel regional, trebuind să asigure gestionarea și coordonarea serviciilor desconcentrate ale statului în Găgăuz-Yeri, neavând capacitatea de a exercita un *control de oportunitate* asupra actelor administrative ale autorităților găgăuze, ci doar de *supraveghere a legalității* lor.

Autoritățile jurisdicționale centrale, dar și majoritatea parlamentarilor moldoveni, au considerat că instalarea unui prefect în această regiune sudică nu ar avea ingerințe în organizarea internă a treburilor publice pe care autoritățile regionale au dreptul suveran de a le gestiona în mod autonom, ceea ce ar fi trebuit să constituie un argument suficient de puternic pentru acceptarea elementelor de echilibrare a relațiilor dintre competența autorităților regionale și administrația centrală.

Experiența altor state, în care regionalismul reprezintă un exercițiu curent de funcționare a autonomiei locale, confirmă necesitatea aflării unor reprezentanți ai Guvernului la nivel teritorial, inclusiv pentru a proteja departajarea strictă a atribuțiilor statului în teritoriu. În Spania, un *Delegado del Gobierno* (delegat al Guvernului) este delegat la nivelul fiecărei Comunități Autonome⁵¹. În Danemarca, controlul general asupra districtelor și comunelor daneze este exercitat printr-un "birou de supraveghere" format din 4 membri aleși din partea consiliului districtual și un responsabil administrativ al guvernului — prefectul. Este interesant de notat că, în cele mai importante orașe daneze: Copenhaga și Frederiksberg, responsabilitatea supravegherii aparține Ministrului de interne. În Portugalia, legătura dintre Președintele țării (garanția suveranității), Guvern și organele reprezentative ale regiunilor autonome este asigurată prin funcția de Ministru al Republicii, care este numit și revocat de către Președintele Republicii, la propunerea Guvernului⁵². După cum putem observa, acest control de legalitate asupra acțiunilor colectivităților teritoriale reprezintă o funcție obiectivă a statului, necesară și utilă pentru orice regim politic și formă de guvernământ descentralizată.

2.4. Impactul noii legi privind administrația publică locală asupra dezvoltărilor teritoriale

Noua lege reglementează regimul juridic al autonomiei locale și regionale, integrând elementele care anterior nu făceau parte din sfera de atribuții a autorităților publice locale (finanțele și patrimoniul local, instituția descentralizării și desconcentrării administrative). Este curios, totuși, că articolul 19 prevede că, "Consiliul Local alege un președinte", în timp ce articolul 20 prevede "convocarea Consiliului Local de către Primar". Mult mai simplu ar fi fost ca președintele să-și convoace consiliul. Articolul 24 cere în punctul său (3) o majoritate de 2/3 din numărul consilierilor pentru

adoptarea bugetului, ceea ce ar putea genera un adevărat blocaj de funcționare, atunci când nu s-ar reuși în mod repetat să se adune acest procent, care ar aduce prejudicii procesului de gestionare al comunei. Articolul 30 (1) este foarte important, întrucât nu permite dizolvarea consiliului local în cazuri excepționale și nu prevede posibilitatea suspendării activităților sale. Întrucât controlul care trebuie să se exercite asupra colectivităților teritoriale este de ordinul legalității (vezi articolul 112) nu văd cum un grad de jurisdicție ar putea anula o decizie pentru faptul că aceasta “nu corespunde intereselor generale ale comunei sau orașului”.

Tot astfel, ar trebui ca articolul 31 (b) să se lipsească de prevederile care vizează destituirea unui consilier, care “sfidează Constituția și alte legi ori interese ale colectivității locale ori care participă la activități ale unei organizații neconstituționale”. Aceste formule ar avea sens doar atunci când aceste fapte ar putea fi confirmate printr-o decizie judecătorească, iar sancțiunile care ar putea fi aplicate ar trebui să privească doar cazurile cele mai grave. Raportându-ne la articolele 12, 109, 111 și 112, trebuie să subliniem că controlul trebuie să fie efectuat în mod exclusiv de către Curțile de justiție, la solicitarea Prefectului. Menționăm, totuși, că numai un sistem de control jurisdicțional destul de perfecționat ar putea fi cea mai bună soluție a unei tinere democrații, în care se pune problema constituirii unui sistem de autorități publice locale autonome. Articolul 38 (i) și articolul 52 (2) atribuie primarului dreptul de numire și suspendare din funcție a angajaților sau a personalului unei comune, ceea ce pare a fi o prerogativă destul de importantă care ar trebui să aparțină competențelor legale ale consiliului local.

Este foarte important că articolul 109 precizează și clarifică faptul că “nu există nici un raport de subordonare între prefecți, pe de o parte, și organele administrației publice locale, pe de altă parte”, în timp ce articolul 65 prevede doar faptul că “Prefectul poate asista la ședințele biroului permanent”. Prevederea conținută de articolul 61, vizînd convocarea doar a 4 ședințe ale consiliului, pare a fi destul de insuficientă pentru a exercita autoritatea recunoscută și indispensabilă a Consiliului Local. Consecința practică a acestei situații juridice este că Primarul își arogă multe competențe și atribuții care aparțin, juridic, doar Consiliului Local, ceea ce nu favorizează autoritatea Consiliului. Atribuțiile delegate prin articolul 67 (g) Președintelui biroului permanent în chestiunile legate de gestionarea personalului ar trebui, în mod normal, să fi fost delegate biroului permanent, în ansamblul său.

Legea administrației publice locale suscită o mare dificultate în ceea ce privește implicațiile sale asupra autonomiei teritoriale găgăuze. Articolele 2 (2) și 7 (2) fac această lege aplicabilă și în cazul specific al UTAG. Totodată, ele fac posibilă aplicarea simultană a prevederilor legii împreună cu legea privind statutul special al UTAG. Poate fi numită însă această aplicabilitate a prevederilor legii drept “împietare asupra competențelor Găgăuziei?” Chestiunea încetează a fi doar una de ordin teoretic din momentul în care

UTAG a reacționat la existența acestei legi destul de bolnăvicioasă, inclusiv prin adoptarea unei legi regionale de autoadministrare locală, care a și fost publicată la 22 iunie 1999. Aceste evoluții descriu, astfel, nu doar un conflict de competențe, dar și un conflict de norme juridice. Din păcate, unii experți străini au derivat din faptul existenței Statutului special al UTAG concluzia că "această regiune dispune de plenitudinea puterilor legislative în cadrul unor competențe exclusive, ceea ce semnifică la modul practic că legile Republicii Moldova nu ar putea interveni în orice materii asupra teritoriului Găgăuziei"⁵³.

Concluziile pripite care au răsunat în mai multe rânduri asupra acestui subiect pot fi explicate (până la un punct) prin graba cu care se întocmesc, de obicei, rapoartele explicative ale unor delegații de experți străini, dar și prin traducerile defectuoase ale documentelor de bază ale legislației Republicii Moldova (inclusiv ale Constituției). Să fi fost oare o glumă faptul că, în 1999, în Chișinău se vindeau în chioșcuri texte bilingve ale Constituției Republicii Moldova, din care lipseau articole întregi? Constituția, care este cel mai important act constitutiv al statului și, respectiv — al legislației interne moldovenești — deroghează clar competențele statului (inclusiv — ale autorităților publice naționale), în raport cu nivelul regional de competențe. Garantînd posibilitatea instituirii unor regiuni cu statut special (articolul 111), Constituția Republicii Moldova nu promite și nici **nu partajează supremația legilor naționale cu aceste nivele de competență regională**, nu le ridică la autoritatea unor subiecți federativi (vezi - caracterul unitar al statului) și nici nu egalizează prerogativele pe care le consacră autorităților centrale: Parlament, Guvern, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura, cu alte organe, care apar la nivel regional și care, prin forța lucrurilor, rămîn de importanță regională.

Acest punct de vedere derivă din principiul de drept "*lex specialis derogat generali*", ceea ce implică și o superioritate a legislației naționale asupra statutului special al Găgăuziei. Această opinie este contrazisă doar de argumentul că orice legi care se adoptă la nivel național sînt inferioare statutului UTAG, care a fost adoptat cu votul unei majorități calificate, și că această dispoziție reprezintă excepția care exclude UTAG de la acceptarea ierarhiei normelor juridice, valabile pentru restul teritoriului Republicii Moldova.

Se pune întrebarea: ce este UTAG, un stat aparte? o insulă reglementată de propriile reguli speciale? o excepție juridică anormală care opune un grup etnic poporul Republicii Moldova, în ansamblul său? Pentru a soluționa într-o manieră generală problemele complexe ale relațiilor între Chișinău și Comrat, trebuie să se purceadă la determinarea statutului exact al normelor care reprezintă nivelul de competență al Adunării Populare Găgăuze și această precizare nu poate fi efectuată decît de un organism jurisdicțional cu atribuții de control constituțional, după cum este Curtea

Constituțională a Republicii Moldova. Aceste competențe nu pot fi considerate drept norme cu caracter legislativ, după cum și precizarea principiilor fundamentale care ordonează delimitarea regimului juridic al UTAG de nivelul administrației centrale, dar și de restul regiunilor existente în Republica Moldova. Scopul pe care și l-a propus această lege s-a înfăptuit prin elementele generale de organizare a teritoriului Republicii Moldova, care, se presupune, vor putea da naștere unor regiuni puternice. Această lege reprezintă un progres semnificativ față de situația competențelor derizorii aflate la dispoziția fostelor raioane.

Se cere de menționat că acest proiect de reorganizare administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova a găsit sprijinitori, dar și inamici pe măsură. Printre cei mai gălăgioși oponenți ai acestei reforme s-au numărat, în plan politic, susținătorii partidelor de stînga (PCM, PSM și PDAM), iar în plan teritorial — anumite areale, în care avantajele haosului instituțional erau preferabile unei reorganizări judicioase a teritoriului Republicii Moldova. Printre acestea s-a numărat și fostul raion Taraclia, în special nomenclatura raională, interesele cărora erau invariabil legate de menținerea raionului și de neadmiterea încorporării lui în cadrul județului învecinat Cahul.

Prin calitatea sa de membru al Consiliului European, Republica Moldova a acceptat să-și întemeieze politicile sale în raport cu minoritățile existente pe principiile enunțate în Recomandarea 1201 (1993) Adunării Parlamentare a Consiliului Europei. Articolul 11 al protocolului anexat la această Recomandare prevede că, "în regiunile în care o minoritate națională este majoritară, ea are dreptul de a dispune de organele administrației locale ori de autonomia necesară printr-un statut special, care să corespundă situației istorice și teritoriale, în conformitate cu Legislația națională a statului". În interpretarea Comisiei, această dispoziție a Recomandării 1201 sună astfel: "este necesar ca statele să țină cont de prezența uneia sau a unor minorități date înainte de a proceda la eventuale decupaje teritoriale în cadrul unor subdiviziuni politice ori administrative, după cum și a unor circumscripții electorale"⁵⁴. Cu toate acestea, nici membrii Comisiei de la Veneția, nici numeroasele misiuni de experți și oficiali ai CPLRE al Consiliului Europei nu au fost în măsură să confirme temerile autorităților de la Taraclia în ceea ce privește "efectele negative pe care noua lege privind organizarea administrativ-teritorială le-ar fi avut asupra autonomiei culturale a minorității bulgare", înainte de toate, fiindcă această lege nu purta nicidecum scopul izolării ori amenințării singulare a unui grup minoritar, iar în al doilea rînd, fiindcă nici nu putea fi vorba, în situația concretă a Taracliei, de pierderea iminentă a limbii vorbite ori a unor instituții culturale.

Poziția Chișinăului a fost definită de convingerea că noile legi (privind reorganizarea administrativ-teritorială și administrația publică locală) constituie elementele unei reforme pe deplin unitare și coerente, înfăptuite

la nivelul întregului teritoriu al Republicii Moldova (cu excepția UTAG – profilul teritorial al căreia fusese stabilit deja în primăvara anului 1995, prin referendumul de asociere a localităților la viitoarea UTAG și a UTAT (Unitatea Teritorial Administrativă Transnistreană). În ultimul caz, campania militară și ideologică secesionistă din anii 1990-1992 nu s-a transformat decât în sensul radicalizării cererilor adresate Parlamentului de la Chișinău în vederea acceptării unui proiect confederalist de soluționare a conflictului.

Impactul acestei legi asupra raionului Taraclia era substanțial, întrucât acesta trebuia să dispară ori să fie incorporat unui județ lărgit – Cahul. Existența unei minorități bulgarofone a transferat însă problema dintr-o dimensiune administrativă într-una etnopolitică. Un efect al acestei legi era, că, în viitorul județ Cahul, minoritatea bulgară ar fi avut o altă pondere de reprezentare. Trebuie să remarcăm cu acest prilej că articolul 16 al Convenției-cadru asupra drepturilor minorităților nu recunoaște minorităților naționale dreptul de a forma, în mod necesar, colectivități teritoriale autonome. Transformarea fostelor raioane într-o nouă schemă a teritoriului național nu avea, deci, scopul unic de a afecta interesele singulare ale locuitorilor Taracliei, încercând doar să constituie un al II-lea nivel de colectivități intermediare puternice. În absența elementelor care ar fi confirmat că județul Cahul ar aduce atingere intereselor specifice ale minorității bulgare, nu există nici o dovadă că cererile de păstrare ale raionului Taraclia ar fi putut fi susținute de către organismele europene. În plus, legea adoptată de Parlamentul de la Chișinău ținea cont de situația specifică a minorității bulgare în sinul unui viitor județ Cahul, introducând o serie de dispoziții specifice: articolul 64, '2, care institua în cadrul executivului județean Cahul o funcție de vicepreședinte, însărcinat cu chestiunile minorității bulgare, în timp ce, conform articolului 107, un subprefect trebuia să aibă reședința în orașul Taraclia. Toate aceste măsuri puteau servi unei soluții de aranjament în cadrul structurilor instituționale ale județului Cahul, acordând o anumită reprezentare și protecție minorității bulgare, după cum și în vederea restabilirii unui grad de competențe specifice zonei Taraclia.

Impactul acestei legi asupra Găgăuziei pare să fi trezit necesitatea unor discuții de natură juridică extrem de complexe, la care este dificil de răspuns. Articolele 4 și 11 ale legii califică UTAG drept o regiune de nivelul II de competențe administrative, ceea ce o egalează, de fapt, cu unitățile similare, formate prin aceeași lege, județele Republicii Moldova. Cu această ocazie, se cere de răspuns dacă schimbările produse în organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova ar putea fi percepute în același mod la Chișinău și la Comrat? S-ar părea că încă nu! Oficialitățile regionale de la Comrat nu par să dorească a fi asociate unui județ ordinar, după cum sugerează (și stipulează) legea organizării administrativ-teritoriale. Oficialitățile de la Chișinău sînt înclinate să vadă Găgăuzia ca o regiune, o colectivitate de nivelul II, care dispune

de un statut special, dar a cărei autonomie se înscrie în cadrul unui stat care rămâne unitar în totalitatea sa. Unii dintre oficialii găgăuzi par să împărtășească opinia conform căreia Moldova s-a angajat să ofere un statut special regiunii găgăuze în cadrul unui proces mai larg de federalizare, ceea ce indică o divergență fundamentală de optică și principii de evaluare între autoritățile administrației centrale de la Chișinău și autoritățile regionale găgăuze asupra naturii statului moldovenesc. Incoerența legilor existente⁵⁵, dar și incertitudinea unor luări de poziții oficiale, par să agraveze această lipsă de claritate asupra chestiunilor de fond, care determină relațiile administrative și politice între UTAG și Guvernul de la Chișinău. Actualul *imbroglio* juridic solicită o neîntârziată clarificare cu participarea autorităților găgăuze și naționale prin medierea unor instanțe de central jurisdicțional.

Secțiunea III

Organizarea colectivităților teritoriale

3.1. Caracteristicile autorităților publice locale:

În Republica Moldova, autoritățile publice locale sînt reprezentate de consilii locale (sătești, comunale, orășenești, municipale) și autorități executive (primarii asistați de subdiviziunile prevăzute de lege), care formează nivelul I de competențe și nivelul II, reprezentat de consiliile județene și executivele acestora. Calitatea fundamentală a autorității publice reprezentative locale derivă din dreptul de a acționa în conformitate cu principiul autonomiei locale, consfințit de Constituție și reglementat de Legea privind administrația publică locală. O altă calitate esențială pentru funcționarea autorităților publice locale ține de "caracterul electiv al acestor autorități, autonomie locală, descentralizarea serviciilor publice și consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit"⁵⁶. Teoria dreptului administrativ atribuie cîteva elemente distincte organelor administrației publice locale: personalul, mijloacele materiale și finanțele (patrimoniul) și competența⁵⁷. Elementul principal al oricărui organ al administrației publice locale conferă colectivității respective calitatea de autoritate administrativă și obligația de a acționa în temeiul și potrivit prevederilor legislației în vigoare. Competența poate fi: (1) teritorială (care identifică arealul administrativ-teritorial asupra căruia o anumită colectivitate umană își exercită interesele sale specifice, recunoscute de lege) și (2) materială (domeniul de activitate asupra căruia respectivul organ de autoritate își exercita atribuțiile sale specifice). Potrivit Legii administrației publice locale, Consiliile locale sînt formate din consilieri aleși în condițiile prevăzute de Codul electoral, mărimea acestor Consilii depinzînd în funcție de: numărul populației și volumul atribuțiilor care vor intra în cîmpul de competențe, după următoarea schemă de reprezentare:

Numărul locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului)	Numărul consilierilor
pînă la 2500	7
între 2500 și 5000	9
între 5001 și 7000	11
între 7001 și 10000	13
între 10001 și 20000	15
între 20001 și 50000	17
între 50001 și 100000	19
peste 100000	23

Fiind desemnate să reprezinte colectivități administrativ-teritoriale importante, autoritățile publice locale sînt alese prin sufragiu universal, direct sau indirect, obținînd prin aceasta acordul liber exprimat al cetățenilor. Există o serie de elemente constitutive pentru colectivitățile teritoriale: personalitate morală, teritoriu, organe reprezentative, independență administrativă față de organele de stat, ceea ce reprezintă în sensul bun al cuvîntului o inițiativă foarte lăudabilă de concretizare a principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale (față de legea anterioară). Noua lege privind administrația publică locală reglementează regimul juridic al autonomiei locale de o manieră destul de completă și unitară. Legea permite a lega acest regim juridic de competențe extinse în domeniul dreptului patrimonial și al finanțelor, pentru care există o Lege a finanțelor publice locale.

Există însă și contradicții terminologice. Potrivit prevederilor conținute de articolul 19 (2), Consiliul Local își alege președintele pe durata unei ședințe (ceea ce înseamnă că data ședinței următoare ar trebui să fie convocată pe parcursul acestei ședințe), în timp ce articolul 20 prevede că, "consiliul local se întrunește în ședințe ordinare o dată la 3 luni, la convocarea primarului". Ar părea că aceste convocări să fie o atribuție a președintelui ales pentru ședințele ordinare, fără a delega primarului toate competențele organizării interne a Consiliului Local. Pe de altă parte, articolul 30, care stipulează cazurile în care activitatea consiliului local poate fi suspendată, conține un grad mare de confuzie, stipulînd că acest lucru se poate întîmpla, "dacă consiliul a adoptat decizii repetate, care au fost anulate irevocabil de către instanța de judecată, întrucît contraveneau intereselor generale ale satului (comunei), orașului (municipiului) sau încălcau Constituția și alte legi". Confuzia este stimulată de caracterul amestecat al acestor capete de acuzatie, fiindcă în funcție de gravitatea infracțiunii există și o diferențiere a pedepsei. Nu sînt egale din acest punct de vedere faptul "încălării Constituției" și "adoptării unor decizii repetate, anulate de judecată".

Pe de altă parte, ideea că la nivelul satului (comunei), orașului (municipiului) ar exista anumite interese generale contravine caracterului unitar al intereselor generale ale statului, care nu permite fracturarea lui în

“interese generale de interes local, regional sau național”⁵⁸. Întrucât orice control exercitat asupra activităților comunale este de legalitate (vezi articolul 112), nu se vede în ce fel o instanță jurisdicțională ar putea anula o decizie “pentru faptul de a nu corespunde intereselor generale ale satului ori orașului”. În același context, instanța de judecată nu este autoritatea investită de lege să determine ori să formuleze ce este de fapt “interesul general”, astfel încât trimiterea acestui articol la eventualitatea unei “încălțări a Constituției sau a unor alte legi”, fără a mai aminti de “interesele generale” ar fi fost mult mai corecte. În sfârșit, punctul 2 al articolului 30 prevede cazul în care Parlamentul poate, la propunerea motivată a prefectului și în temeiul unei decizii judiciare, să dizolve Consiliul Local respectiv, ceea ce nu pare să fie corect, deoarece Parlamentul nu reprezintă o instituție jurisdicțională și, potrivit principiului separației puterilor, ar trebui să rezerve această prerogativă instanței de judecată. Eroarea legislatorilor se explică prin existența unor prevederi similare, conținute în textul Constituției Republicii Moldova, privitoare la posibilitatea desființării unor organe ale autorităților publice prin decizia Parlamentului⁵⁹. Ar fi de recomandat ca aceste prevederi să fie reformulate într-o nouă variantă.

Numărul municipalităților după mărimea categoriilor de populație (fără populația Transnistriei)

Mărimea categoriilor de populație	numărul municipalităților	%	numărul locuitorilor	%
sub 1000	3	0,47	2488	0,06
1000 - 2000	30	4,66	50227	1,28
2000 - 5000	459	71,26	1468527	37,38
5000 - 10.000	111	17,24	742641	18,92
10.000 - 50.000	38	5,90	719779	18,32
50.000 - 100.000				
100.000 - 1.000.000	3	0,47	944720	24,04
peste 1.000.000				
Total	644	100	3928432	100

Investit cu importante atribuții executive, primarul reprezintă un subiect al dreptului administrativ. Articolul 38 (i) și apoi articolul 52 (2) deleghează primarului atribuția de a “numi și elibera din funcție personalul din aparatul primăriei, cu excepția secretarului consiliului”, ceea ce rezerva consiliului local un rol destul de pasiv față de sarcinile executive pentru care primăria trebuie să dispună de capacitatea organizatorică de a le îndeplini. În același context, prevederile conținute în articolul 55, prin care se rezerva dreptul de

a stabili condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și eliberării din funcție, drepturile și obligațiile personalului din serviciile publice, precum și ale personalului din aparatul primăriei", par să execute o funcție nejustificat de centralizatoare. Ar fi fost suficient, în acest caz concret, de a stabili principiile generale pentru determinarea statutului angajaților primăriei, care ar fi ajutat consiliile comunale să se obișnuiască a le completa cu dispozițiile necesare.

3.2. Caracteristicile autorităților publice reprezentative regionale

Potrivit articolului 56 (1) al Legii administrației publice locale, Consiliul județean este autoritatea reprezentativă a administrației publice județene, constituind cel de-al II-lea nivel de autoritate. Delegînd competențe mult mai mari decît dețineau înainte Consiliile raionale⁶⁰, noile autorități regionale au obținut și importante privilegii față de nivelul I de autoritate administrativă. Prima caracteristică prin care se definesc autoritățile publice reprezentative regionale ține de teritorialitatea lor, ori, altfel spus, teritoriul unei colectivități teritoriale de nivelul II de autoritate trebuie să fie egal cu suma colectivităților teritoriale de nivelul I. Aici și mai departe vom utiliza trimiterile la nivelul I și nivelul II într-un mod convențional fără a se preciza că cel dintîi este într-un fel inferior celui de-al doilea, după cum se mai crede uneori. Principiul teritorialității presupune că între două sau mai multe entități regionale de nivelul II nu există și nu ar trebui să existe suprapuneri teritoriale și nici includerea unei unități administrativ-teritoriale (o comună sau o municipalitate, de exemplu) în două sau mai multe entități regionale. Desigur, regula generală admite excepții și acestea sînt frecvente mai ales în țările care decid să inițieze o schimbare radicală a organizării administrativ-teritoriale, ceea ce fluidizează noțiunile vechi și întîrzie implementarea celor noi în procedurile administrative și uzul cotidian al cetățenilor. A doua caracteristică a nivelului județean ține de mărimea sa, iar în acest sens Legea administrației publice locale prevede că, numărul consilierilor fiecărui consiliu județean se stabilește în funcție de populația județului, existența la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, după cum urmează (articolul 57):

Numărul locuitorilor județului	Numărul consilierilor
pînă la 200.000	27
între 200.001 și 300.000	29
între 300.000 și 400.000	31
între 400.001 și 500.000	33
peste 500.000	35

În conformitate cu prevederile Legii nr. 554-XIV din 29.07.99 "Pentru aprobarea Regulamentului privind funcționarea consiliilor locale și județene", Parlamentul adoptă și un Regulament-cadru privind funcționarea consiliilor locale și județene de la care au pornit consiliile județene atunci când au dorit să-și aprobe propriile Regulamente de funcționare. În acest fel, consiliile județene înțelegeau să-și reglementeze autonom întreaga paletă de activități, de cele mai multe ori ignorată ori coruptă anterior, de către fostele Comitete Executive raionale. Adeseori, însă, aceste regulamente de funcționare (documente de procedură) au suferit ulterior schimbări serioase și repetate⁶¹. Prin aceste modificări ulterioare se aduc clarificări asupra caracterului deliberativ al ședinței de constituire, incompatibilitatea exercitării funcțiilor lor și a mandatului de consilier, constituirea fracțiunilor politice în cadrul consiliului, detalierea procedurii de vot, forma votului (deschis ori secret) pentru alegerea președintelui și vicepreședintelui consiliului, procedura de înaintare a candidaturilor, confirmarea procedurii de alegere, numirea în funcții a conducătorilor structurilor și serviciilor publice (articolul 9, punctul 11), procedura de convocare și de desfășurare a ședințelor consiliului județean (articolul 17, punctul 19).

Uneori, aceste amendamente aduse ulterior regulamentelor păreau să reprezinte mai degrabă niște colecții curioase de sfaturi utile. Astfel, un proiect al Regulamentului pentru Consiliul Județean Ungheni conținea directiva de interdicere a "profesării de insulte atât de către cel care are cuvântul, cât și de persoanele din sala de ședințe, dialogarea între vorbitori și persoanele aflate în sala de ședințe. "Președintele este în drept să: cheme la ordine, să retragă cuvântul, să dispună eliminarea din sală a tuturor persoanelor...". Mai grav este că proiectul de Regulament conținea și "posibilitatea eliminării din sala de ședințe și avertizarea consilierilor care, în exercițiul mandatului, au comis abateri de la prevederile legislației și ale prezentului Regulament, cu votul majorității consilierilor aleși"⁶².

Stilul restrictiv al documentului, chiar dacă era conceput, probabil, sub impulsul unor defecțiuni de funcționare a Consiliului județean, pare să semene mai degrabă cu un regulament intern al unei întreprinderi cu regim închis și nu al unei instituții democratice și deschise de rang județean, pentru care, libertatea de expresie și pluralitatea de opinii reprezintă valori intrinseci, fața de nevoia de disciplinare pe care o simt, eventual, unii dintre membrii acestor consilii. Fără îndoială, noua Lege privind administrația publică locală a însemnat o extindere simțitoare a prerogativelor entităților județene, echivalându-le în foarte multe privințe cu cele deținute anterior numai de către UTAG. Cu toate acestea, au existat numeroase critici asupra tipului de relații pe care autoritățile județene (Consiliile) au fost delegate să le întrețină în raport cu nivelul I de administrație publică locală, lăsând neelucidate anumite aspecte practice ale termenului de "coordonare". Potrivit articolului 7 (1), "*în fiecare județ și în municipiul Chișinău se alege un*

*consiliu, ca autoritate a administrației publice, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean sau, respectiv, municipal*⁶³. Articolul 59 (a) repetă această dispoziție a legii, precizând și alte atribuții importante ale consiliului județean. Mulți s-ar putea întreba totuși: cât de departe poate ajunge această “coordonare a activităților comunelor” în cadrul unui județ, fiindcă prin argumentul “întăririi gradului de coordonare”, direcțiile de specialitate ale Consiliilor județene ar putea cere și anumite servicii care ar solicita și cheltuieli inerente de mijloace (inclusiv – bani de transport pentru participarea în cadrul unui seminar), ceea ce ar însemna că aceste Consilii indică un regim mai mare de cheltuieli locale. Evident că orice indicații, cu caracter prescriptiv, ar însemna o depășire a competențelor atribuite unei anumite autorități publice.

Județele sînt dotate, potrivit Legii privind administrația publică locală, cu adunări deliberative (Consilii) și organisme executive (Președintele Consiliului Județean și Birourile permanente), rolul prefectului fiind limitat considerabil prin prerogativele delegate puterilor județene alese. Articolul 109 (2) precizează că, “între prefect, pe de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare”, rezervînd pentru prefect doar posibilitatea de a asista la sesiunile biroului permanent (articolul 65). Legea fixează un număr limitat de ședințe ordinare (4 ședințe ordinare în an), însă trebuie de constatat că, de fapt, Regulamentele de funcționare ale consiliilor județene prevăd posibilitatea unor convocări mult mai dese a ședințelor Consiliilor județene. Există, însă, cîteva curențe care ar trebui corectate în legislație, inclusiv în ceea ce privește atribuțiile conferite președintelui biroului Consiliului județean în chestiuni legate de administrarea personalului (articolul 67, g), care ar trebui să fie mai degrabă o competență a biroului permanent al Consiliului, în ansamblul său. Astfel, Legea administrației publice locale a păstrat neschimbată ierarhia bugetului unificat de stat, care-și subordonează restul bugetelor locale, în ansamblul său, fără a lua în considerație schimbările care derivă din asumarea principiului de autonomie locală și prevederile existente în vechea lege privind administrația publică locală, după care organele locale și raionale erau forțate să-și adapteze strictul necesar al bugetelor locale în funcție de evoluțiile și proporțiile stabilite de către Ministerul Finanțelor de la Chișinău.

Prevederile articolului 99 preiau vechile axiome care îngreădeau autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale stipulînd că, “consiliile locale, județene și consiliul municipal Chișinău aprobă bugetele lor după adoptarea bugetului de stat, dar nu mai tîrziu de 20 de zile după adoptarea acestuia”. Legea nu precizează clar care este relația de ierarhie între bugetul local și bugetul de stat, dar dă preferință indicatorilor pe care Legea privind impozitele și taxele locale, Legea bugetului de stat le vor stabili, în conformitate cu prevederile articolului 100. Absența unei mențiuni

specifice în Lege privind controlul necesar pe care trebuie să-l exercite o instanță specializată asupra cheltuielilor și bugetului colectivităților teritoriale ar putea deveni un argument pentru diminuarea sau chiar deplina negare a autonomiei financiare.

3.3. Colectivitățile teritoriale de nivelul II

Constituția fixează, prin prevederile sale conținute în articolele 110 și 111, cadrul general de organizare administrativ-teritorială a țării, sub forma raioanelor, orașelor și satelor. În același timp, legea supremă a Republicii Moldova rezervă posibilitatea de a atribui forme și condiții speciale de autonomie după statute speciale adoptate prin legi organice. Autorii Constituției din 1994 au dorit să lase un spațiu deschis în speranța că negocierile asupra statutului general al raioanelor estice și al localităților găgăuze se va înscrie ca o componentă integrantă a câmpului constituțional autohton. La acel moment, această soluție se încadra perfect în eforturile pe care majoritatea parlamentară (PDAM) intenționa să le depună pentru a grăbi stingerea conflictelor teritoriale de autoritate din zonele afectate de mișcări secesioniste. Menționăm că o soluție similară a fost utilizată de către legislativul georgian, la adoptarea Constituției Republicii Georgiene, în 1995, intenționând să stipuleze doar acele elemente care ar fi putut ajuta la soluționarea conflictelor abhaz și țhinvalian (osetin). Legea privind organizarea administrativ-teritorială din 12.11.98 (Nr.191-XIV) dezvoltă, în continuare, aceste principii generale, introducând și o serie de termeni noi: comună (pentru localitățile rurale de nivelul I) și județ (pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II), subliniind, de exemplu, în articolul 10 că, “noțiunea de județ este identică cu cea de raion, prevăzută de articolul 110 din Constituție și reprezintă denumirea unității administrativ-teritoriale de nivelul II”.

Chiar și fiind puși în paranteză pentru termenii utilizați în Constituție de: sate, orașe și raioane, aceștia reprezentau, de fapt, elementele de bază ale noii configurații administrativ-teritoriale pe care Parlamentul Republicii Moldova înțelegea să le consacre în 1998. Examinând unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II, vom observa că Legea definește județele în calitate de nivelul II de autoritate administrativă, alcătuite din sate (comune) și orașe (municipii). Putem observa că autorii Legii au introdus o serie de neconcordanțe în lege: (1) pe de o parte, Legea echivalează județele formate cu fostele raioane, iar pe de altă parte cu UTAG și Municipiul Chișinău (dotate în măsură asimetrică cu statute speciale). Introducerea unei mențiuni speciale pentru a pune un semn de egalitate între fostele raioane și viitoarele județe constituia, la acel moment, o chestiune care ar fi putut bloca adoptarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială⁶⁴. Acest subterfugiu aducea un deserviciu echivalenței dintre județe și unitatea teritorial

autonomă Găgăuzia, fiindcă, dacă nimeni nu ar putea disputa calitatea acestor județe de regiuni autonome, comparabile după potențial, mărime și legitimitate cu UTAG, echivalența județelor cu fostele raioane subminează, în lege, această egalitate, întrucât fostele raioane nu erau nicidecum “egale” în raport cu UTAG.

Trebuie să recunoaștem că, pînă în noiembrie 1999, autonomia teritorială Găgăuz-Yeri reprezenta singura unitate administrativ-teritorială cu adevărat autonomă, în termeni legali, financiari și administrativi din Republica Moldova. Renunțarea la fostele raioane în folosul județelor a redeșteptat, de aceea, discuțiile asupra relațiilor dintre nivelul regional de competențe și competențele specifice ale administrației centrale de la Chișinău, la care ne vom referi mai pe larg într-un capitol aparte privind funcționarea UTAG. Și mai încurcată este situația raioanelor estice ale Republicii Moldova, în care orașele cele mai numeroase demografic au fost ridicate “prin lege” la rang de “municipii”: Dubăsari, Rîbnița, Bender și Tiraspol. Legea prevede anumite condiții prin care localităților din stînga Nistrului li se pot atribui forme speciale de autonomie, oferind în calitate de soluție – Municipiul Tiraspol (prin care înțelegem că ar putea fi centrul administrativ al acestei autonomii teritoriale), alte 3 Municipii, 7 orașe, 69 de sate (comune), cu o populație de 527.232 de locuitori. Analizînd motivele care i-au făcut pe legislatorii de la Chișinău să atribuie un statut de autonomie teritorială raioanelor estice din stînga Nistrului trebuie să remarcăm: (1) intenția lor de a grăbi procesul de negocieri, care stagnează de cîțiva ani datorită încăpățînării cu care autoritățile de la Tiraspol s-au opus proiectelor de reintegrare a republicii, (2) voința de a introduce o condiție de sistematizare a teritoriului Republicii Moldova, echivalînd viitorul statut al raioanelor transnistrene cu statutul oferit minorității găgăuze din sudul republicii.

În acest sens, Legea privind organizarea administrației publice locale consacră dreptul exclusiv al Parlamentului de la Chișinău de a modifica hotarele unităților administrativ-teritoriale, transferarea centrelor administrative, formarea și desființarea unităților administrativ-teritoriale și a localităților. Un Regulament cu privire la “modul de soluționare al chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova”, adoptat încă din 20.02.96 (nr. 741), descrie procedurile legale pentru: (1) formarea și desființarea unităților administrativ-teritoriale și a localităților, stabilirea și modificarea hotarelor lor; (2) formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut special și a raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative de către Parlament la propunerea Guvernului, Președintelui Republicii Moldova sau a deputaților în Parlament, pornindu-se de la interesele naționale, precum și ținîndu-se cont de interesele economice ale unităților administrativ-teritoriale primare; (3) transferarea comunelor și satelor dintr-un raion sau

municipiu în alt raion sau municipiu se hotărîsc de către Parlament la propunerea Guvernului, luîndu-se în considerare deciziile consilierilor comunali și sătești și ale consiliilor raionale și municipale.

Regulamentul menționat abordează, de asemenea, și chestiunile care țin de trecerea localităților dintr-o categorie în alta, schimbarea denumirilor istorice, ducerea evidenței și înregistrarea unităților administrativ-teritoriale și a localităților. Regulamentul prevede și lista de documente și materiale care țin de chestiunile organizării administrativ-teritoriale, ce trebuie să fie prezentată Parlamentului spre examinare în următoarele cazuri (1) la formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut special și a raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative; (2) la formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor; (3) la stabilirea și modificarea hotarelor raioanelor, municipiilor, comunelor și satelor, stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului municipiilor și orașelor; (4) la denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale unităților administrativ-teritoriale și localităților. Fără îndoială, Regulamentul reprezintă un element foarte important pentru punerea în aplicare a Legii privind administrația publică locală și a Legii privind organizarea administrativ-teritorială, subliniind autonomia statutară a autorităților publice locale, în condițiile prevăzute, dar, totodată, trebuie să remarcăm absența unor recunoașteri exprese ale raportului de echivalență între competențele noilor județe (Secțiunea 2-a a Capitolului V) ca organe reprezentative și competențele acordate prin lege autonomiei teritorial-administrative Găgăuz-Yeri.

Fără a rescrie aceste competențe, legislatorul ar fi putut organiza aceste competențe, după modele similare, cum este cazul Spaniei (comunitățile autonome) sau al Italiei (regiunile). Nici o țară și nici un regim politic nu este scutit de riscul unor conflicte administrative, izvorîte din natura intrinsecă a intereselor pe care le reprezintă autoritățile regionale și administrația centrală. Statele europene înțeleg să rezolve această dificultate iminentă prin reglementarea minuțioasă a tuturor situațiilor care pot produce duplicări de competențe sau imixțiuni de natură să submineze relațiile dintre autoritățile centrale (guvernul național sau federal, în funcție de regimul juridic constituțional al țării) și autoritățile subnaționale ori regionale. Unele dintre aceste țări (cum este Italia) au dorit să stipuleze chiar în cadrul Constituției lor domeniile de competență în care regiunile au putere de reglementare exclusivă și în care exclusivitatea aparține Guvernului central (articolul 121). Controlul legalității actelor emise de către regiunile țării se efectuează prin instituția prefectului (în Italia — delegat al guvernului), care are reședința în capitala de regiune (ori în centrul de regiune) și care conduce, în același timp, funcțiile administrative ale statului la nivel regional.

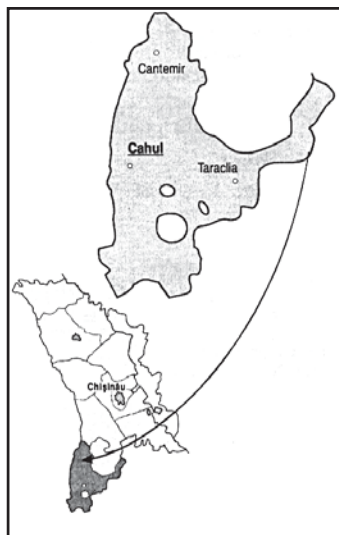
Secțiunea IV

Județele Republicii Moldova: profil teritorial și geografie politică

4.1. Profilul general al județelor din Republica Moldova

O inițiativă deosebit de utilă s-a legat în 1999, de organizarea Zilelor culturii județelor, aparținând Ministerului Culturii, și “prin care se dorește restabilirea legăturii cu procesul cultural din întreaga țară”⁶⁵. Mobilul acestei acțiuni prevede ca în fiecare lună unul dintre județele Republicii Moldova să-și organizeze la Chișinău zilele culturii sale. Pe lângă familiarizarea necesară cu activitățile culturale ale colectivităților teritoriale, inițiativa Ministerului Culturii urmărește și consolidarea identităților specifice ale actualelor județe, care s-au aflat multă vreme într-o stare de quasi-existență, datorată actualei tranziții administrative: de la structurile raionale — la cele județene. Din luna martie 2000, județul Bălți reprezenta primul județ invitat să inaugureze această nouă tradiție, materializată în vernisarea unor expoziții de artizanat și pictură, a unor spectacole muzical-coregrafice și spectacole dramatice. În luna martie, județul Cahul va fi cel care va continua această tradiție prezentată sub egida Zilelor culturii județelor.

1. Județul Cahul



Descriere generală. Județul ocupă o suprafață de 2,4 mii km², cu o populație de 199,3 mii locuitori. Județul Cahul a fost constituit în toamna anului 1998 prin includerea fostelor raioane administrative din sudul Republicii Moldova Cahul, Cantemir, Vulcănești în cadrul unei noi unități administrativ-teritoriale de nivelul II regional, avînd în componența sa un municipiu — Cahul, tot el și centru județean, orașul Cantemir și 44 de primării, cuprinzînd 106 sate. Specificul județului Cahul este amplasarea sa geografică deosebit de importantă, fiind situat la confluența râului Prut cu Dunărea, mărginindu-se cu regiunile Odesa (Ucraina) și Galați (România). Din această poziție

geografică avantajoasă rezidă și posibilitatea participării sale în cadrul Euroregiunii Dunărea de Jos, precum și în Zona Economică Liberă “Galați

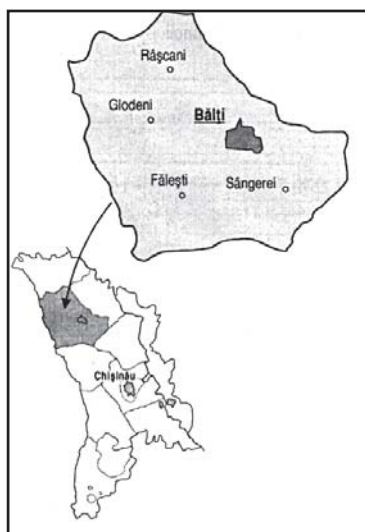
– Giurgiulești – Reni”, fiind, în acest fel, singurul județ din Republica Moldova care are ieșire prin intermediul terminalului de la Giurgiulești pe Dunăre la Marea Neagră. Ca și întreaga parte a sudului Republicii Moldova, județul Cahul este o regiune preponderent agrară și rurală. Suprafața localităților din județul Cahul este repartizată în felul următor: sectorul Cahul – 79.84 ha, Cantemir – 10.276 ha, Vulcănești – 4.894 ha. Alfabetismul diferă de la sector la sector: în Cahul indicele este egal cu 84%, 96% – la Cantemir. Longevitatea medie de 62 de ani pentru bărbați și 63-71 de ani pentru femei. Agricultură ocupă circa 63% din populație, industria circa 4,30% și prestări de servicii – 17%. Principalele ramuri de activitate pe sectoare în județul Cahul sînt: agricultura, industria alimentară și industria materialelor de construcție. Județul Cahul dispune de un potențial foarte mare în economia legată de agricultură, dar și cea de extracții (luîndu-se în considerație rezervele de gaz și petrol, descoperite în cîteva localități de frontieră), apă minerală și material de construcție. Avînd o populație de circa 47.000 locuitori, Municipiul Cahul reprezintă cel mai important centru economic, cultural și curativ din sudul Republicii Moldova. Municipiul dispune și de o stațiune balneară cu o bază modernă curativ-diagnostică, ce include policlinica balneologică, complexul hotelier, facilități culturale și distractive. Municipiul Cahul dispune de căi de comunicație, aeroport internațional, nod de cale ferată. Municipiul Cahul dispune de 2 universități de stat – “Dunărea de Jos” și Universitatea Real-Umanistică (privată).

Compoziția electorală: Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ ⁶⁶	29,97	10
		ACL ⁶⁷	27,91	125
		AP ⁶⁸	15,73	4
Alianța Centristă	AC	ACJ	17,68	5
		ACL	18,06	82
		AP	12,51	3
Convenția Democrată	CDM	ACJ	20,98	7
		ACL	23,50	111
		AP	22,65	12
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ	8,81	2
		ACL	7,62	34
		AP	6,19	4

Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ	8,87	3
		ACL	9,83	38
		AP	7,20	3
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ	3,45	1
		ACL	2,61	6
		AP	60	
Candidați independenți	CI	ACJ	7,94	1
		ACL	7,29	14
		AP	31,56	17
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ	2,30	6
		ACL	2,74	1
		AP	2,80	

2. Județul Bălți



Descriere generală. Județul Bălți ocupă 4.152 km², reprezentând circa 12,3% din teritoriul Republicii Moldova. Avînd o populație de 518,1 mii de locuitori, județul Bălți reprezintă cel mai numeros județ al actualei organizări administrativ-teritoriale, dar și cel mai înzestrat tehnic și industrial, în comparație cu alte județe ale republicii. Centrul județului, municipiul Bălți reprezintă unul din cele mai importante noduri de transport, avînd 3 stații de cale ferată, 2 aeroporturi, gara auto internațională. Printre ramurile industriale bine dezvoltate în cadrul Județului Bălți un loc deosebit este ocupat de: industria alimentară, industria ușoară, industria materialelor de construcție, construcția de mașini și utilaje agricole. Produsele de bază

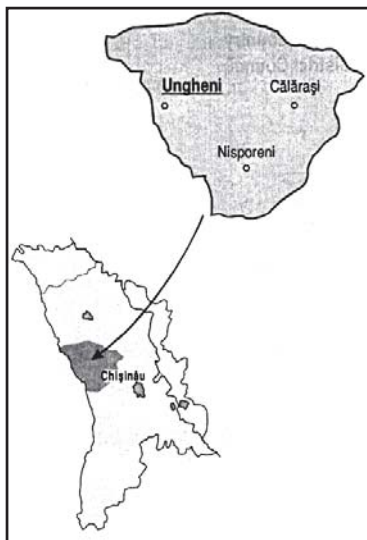
ale întreprinderilor industriale ale județului sunt: produsele de uz casnic (televizoare, aparate telefonice, încălzitoare electrice, umbrele, mașini agricole, materiale de construcție, produse de tricotaje etc.). Agricultură reprezintă o parte extrem de importantă a economiei județului Bălți. Circa 3.242 mii ha reprezintă suprafața totală a gospodăriilor agricole, din care pămîntul arabil este de 230,3 mii ha, livezile și viile ocupînd circa 3,0 mii ha și respectiv 16,0 mii ha. Potrivit datelor furnizate de către Consiliul județean, județul Bălți poate să asigure în întregime piața de desfacere a Republicii Belarus cu: porumb, grîu,

floarea-soarelui, fructe, legume proaspete, conserve (fructe, legume și carne), zahăr, crupe, produse făinoase, vinuri, coniacuri, băuturi alcoolice, tutun prelucrat, materiale de construcție și alte produse de uz casnic.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ ACL AP	34,82 32,39 24,00	14 308 22
Alianța Centristă	AC	ACJ ACL AP	22,62 21,72 18,61	9 179 14
Convenția Democrată	CDM	ACJ ACL AP	8,35 8,85 8,87	3 68 5
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ ACL AP	5,00 4,49 3,32	2 27 1
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ ACL AP	5,72 6,21 5,44	2 59 6
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ ACL AP	7,21 6,18 4,33	3 49 4
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ ACL AP	2,12 229 266	19 4
Partidul Național Țărănesc	PNT	ACJ ACL AP	1,43 1,11 1,15	13 2
Candidați independenți	CI	ACJ ACL AP	4,32 8,07 21,48	51 23
Partidul Socialist	PS	ACJ ACL AP	6,83 7,13 8,49	2 14 1

3. Județul Ungheni



Descriere generală. După reforma administrativ-teritorială, județul Ungheni a fost constituit pe o suprafață de 260,5 mii ha, avînd o populație de aproximativ 283.000 de locuitori. În componența județului au intrat, potrivit Legii privind organizarea administrativ-teritorială, 150 de localități, dintre care: 1 municipiu (tot el și centru județean de reședință), 3 orașe (Nisporeni, Cornești și Călărași) și 51 de comune. Din punct de vedere economic, județul Ungheni dispune de un potențial industrial în creștere. Județul Ungheni întreține relații de cooperare și parteneriat cu regiunea Gomel (Belarus), județul Iași (România), regiunea Smolensk (Rusia). Printre prioritățile pe care autoritățile județene și le-au trasat în timpul cel mai

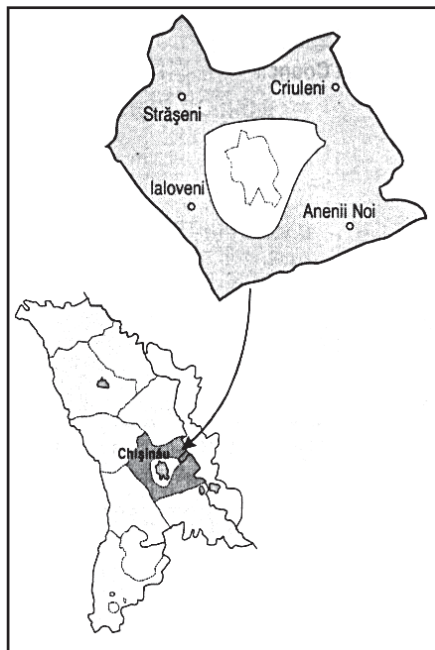
apropiat se înscriu: revitalizarea agriculturii ca ramură economică principală, deschiderea de noi piețe comerciale externe în scopul comercializării producției industriale și agricole, redresarea arterelor de transport; rezolvarea problemei termo-energetice și de aprovizionare cu apă potabilă, ridicarea bunăstării locuitorilor și stoparea declinului economic.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ	31,18	11
		ACL	31,23	170
		AP	21,08	5
Alianța Centristă	AC	ACJ	21,62	7
		ACL	20,96	128
		AP	15,56	12
Convenția Democrată	CDM	ACJ	12,12	4
		ACL	12,80	80
		AP	10,51	9

Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ ACL AP	10,57 10,29 7,93	3 56 1
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ ACL AP	10,77 110,02 10,21	3 55 7
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ ACL AP	5,15 3,67 2,67	1 14 2
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ ACL AP	1,91 1,86 1,41	6
Candidați independenți	CI	ACJ ACL AP	4,22 6,85 30,47	19 19

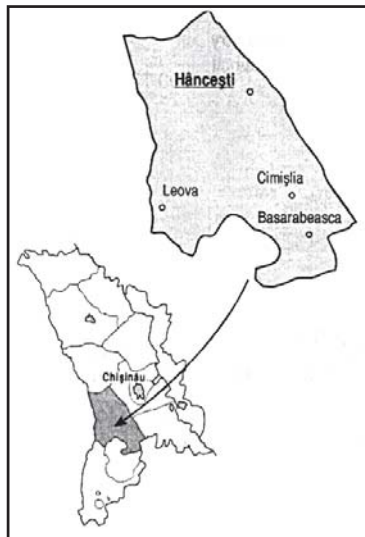
4. Județul Chișinău



Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ	29,88	10
		ACL	27,38	271
		AP	18,37	13
Alianța Centristă	AC	ACJ	12,48	4
		ACL	11,73	114
		AP	9,70	9
Convenția Democrată	CDM	ACJ	19,94	7
		ACL	21,92	222
		AP	20,39	27
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ	6,80	2
		ACL	6,31	48
		AP	3,78	3
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ	11,89	4
		ACL	12,28	107
		AP	11,22	8
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ	4,08	1
		ACL	3,72	31
		AP	11,95	1
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ	3,63	1
		ACL	3,93	33
		AP	4,01	1
Candidați independenți	CI	ACJ	7,12	1
		ACL	8,93	40
		AP	27,30	26

5. Județul Lăpușna



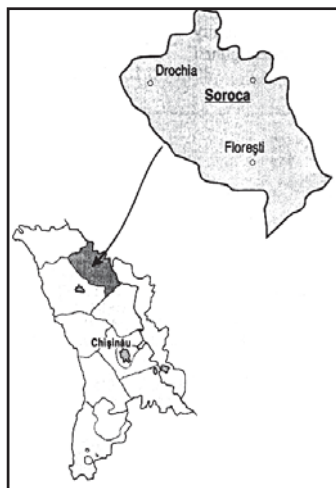
Descriere generală. Avînd în spate o lungă istorie administrativă în calitate de ținut, târg, centru comercial al Principatului Moldovei, Lăpușna reapare ca unitate administrativ-teritorială, în 1998, ca urmare a Legii privind organizarea teritorială a Republicii Moldova. Despre importanța sa vorbește și faptul că ținutul Lăpușna era ocîrmuit de un Pîrcălab, un reprezentant administrativ și militar al Domnului Țării Moldovei (titlu care era acordat, de regulă, conducătorilor de cetăți domnești). În componența județului Lăpușna intră 4 orașe, 59 de sate și 64 de primării. La o populație de 232.000 locuitori (dintre care 66,5 reprezintă populația urbană, față de 215,500 – populație rurală), județul Lăpușna deține circa 3,471

mii km². Din suprafața totală a pămîntului din județul Lăpușna, circa 156 mii ha îl reprezintă pămîntul arabil, 32 mii ha – vii, 15 mii ha – livezi, 47 mii – pășuni și 60 mii ha – păduri. Structura demografică a județului Lăpușna: 79% etnici moldoveni, 8,5% – ucraineni, 6,0% – bulgari, 4,0% – ruși, 1,0% – găgăuzi, alte naționalități – 1,5%. Printre resursele neexplorate încă de către autoritățile județului se numără: cariera de piatră spartă de la Șişcani, cariera de nisip de construcție de la Mihailovca, 12 iazuri (30 ha) pentru piscicultură, păduri (60 mii ha), industria forestieră, materiale de construcție. Printre obiectivele importante ale rutelor turistice se numără: valul lui Traian (așezat de-a curmezișul județului, începînd cu Leova pînă după Satul Nou – 60 km), cetatea geto-dacică din pădurea de la Stolniceni, aflată în locul numit “La Șanț” și construită în secolul IV-III î.e.n., complexul arhitectural “Manuc-bei” din Hîncești, numeroase rezervații și monumente naturale, cum este Rezervația peisagistică de la Hîncești.

Compoziția electorală: Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ ACL AP	33,10 31,94 20,48	11 213 10
Alianța Centristă	AC	ACJ ACL AP	25,23 23,65 21,71	9 173 16
Convenția Democrată	CDM	ACJ ACL AP	8,40 8,39 7,22	2 50 5
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ ACL AP	6,35 6,68 4,76	2 36 2
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ ACL AP	4,45 4,67 4,94	1 24 5
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ ACL AP	3,97 3,64 2,92	1 15
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ ACL AP	14,43 14,43 12,10	5 91 9
Candidați independenți	CI	ACJ ACL AP	3,55 5,82 25,21	18 17

6. Județul Soroca



Descriere generală. Pe o suprafață de 301,4 mii ha (sau aproape 8,9% din teritoriul total al Republicii Moldova), județul Soroca are o populație de 307.000 de locuitori. În componența județului intră 1 Municipiu – Soroca și 4 orașe: Drochia, Florești, Mărculești și Ghindești, dar și un număr de 178 de localități rurale. Județul are o populație aptă de muncă de 142 mii de persoane și 72 mii de pensionari. În județul Soroca sînt înregistrați circa 14.494 agenți economici, cu diverse forme de proprietate, 46 de întreprinderi, potențialul economic al județului în industrie fiind estimat la cifra de 745.0 mil. lei, în agricultură acest indicator fiind de 686 mil. lei. Potrivit datelor

furnizate de direcțiile specializate județene, pe parcursul anului 1999 s-au înregistrat 397 de contracte la exportul producției și serviciilor și 180 de contracte de import. Printre principalele țări importatoare de produse din județul Soroca se numără: Rusia, România, Germania, Ucraina, Italia, Belarus, Austria, Franța, Bulgaria. Menționăm că județul Soroca dispune de 6 hoteluri, 10 restaurante, 107 cafenele, 3 centre de susținere a antreprenorilor.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ	37,74	14
		ACI	37,87	256
		AP	29,34	16
Alianța Centristă	AC	ACJ	19,51	7
		ACL	17,23	109
		AP	13,38	6
Convenția Democrată	CDM	ACJ	7,74	2
		ACL	8,42	49
		AP	7,66	6

Frontul Popular Creștini Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ ACL AP	5,13 4,38 3,33	2 17 2
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ ACL AP	7,89 11,33 11,68	2 68 9
Uniunea Social Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ ACL AP	9,62 10,05 7,87	3 57 6
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ ACL AP	2,09 1,84 2,61	3 1
Candidați independenți	CI	ACJ ACL AP	8,91 8,32 23,51	1 28 16

7. Județul Edineț



Descriere generală. Pe un teritoriu de 3.144,7 km², județul Edineț reprezintă cea mai nordică parte a Republicii Moldova. Avînd o populație de 315025 de locuitori, județul Edineț cuprinde 157 de localități, din care 8 orașe: municipiul Edineț, orașul Briceni, orașul Ocnîța, orașul Dondușeni, orașul Lipcani, orașul Frunză, Orașul Otaci. În structura economiei județului, agriculturii îi corespunde circa 54,4% și industriei – 28% Volumul producției industriale în prețuri curente în suma totală de 478382,0 mii lei. Volumul global al producției agricole în toate categoriile de gospodării din județ atinge la prețurile curente suma de 369939,9 mii de lei, inclusiv: (1) producție vegetală – 24855,0

mii lei, producția alimentară – 117400,0 mii lei, volumul investițiilor în capital fix din toate sursele de finanțare în prețuri curente este de 15469,0 lei.

Volumul încărcăturilor transportate cu transportul auto al întreprinderilor specializate se ridică la 65,6 mii tone. Volumul de vânzări nete a produselor, lucrărilor, serviciilor, vor atinge suma de 687714,0 mii de lei.

Printre produsele strategice ale economiei județului Edineț, un loc important îl ocupă: zahărul tos, producția de conserve, producția din lapte și unt, tutun, pâine și produse de panificație. Producerea produselor agricole în natură se înregistrează la circa 230.000 tone de cereale, 30.000 tone de floarea soarelui, 270.000 tone de sfeclă de zahăr, 37.600 tone de cartofi, 17250 tone de vite și păsări în masă vie, 74.100 tone de lapte. În sfera socială se preconizează mărirea salariului lunar pînă la 188 lei, din care, în industrie – 355,0 lei, în agricultură – 152 lei, construcții – 246 lei, învățămînt – 170 lei, ocrotirea sănătății – 167.

Cele mai importante întreprinderi ale județului Edineț sînt: Societățile pe Acțiuni Natur-Vit, Cupcini, Cristal, Inlac, Tutun Nord, Cupcini Cereale, Mina din Cupcini, Criva Cnauf, Firma Maconi. Există numeroase resurse neutilizate suficient de activ, inclusiv la întreprinderilor: Apromaș, Fiting, Frunze, Nord Zahăr, ULEEX, Fabrica de cărămidă Dorina, Modern, Lactate, Carind etc.

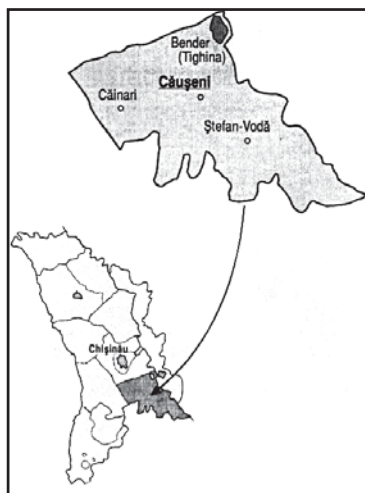
Țesăturile și cusăturile reprezintă un tezaur artizanal și etnofolcloric de neprețuit în județul Edineț, care organizează în mod sistematic expoziții, sărbători etnofolclorice, participarea la concursuri republicane a meșterilor populari din județ.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ	45,54	16
		ACL	42,98	358
		AP	30,34	26
Alianța Centristă	AC	ACJ	17,85	6
		ACL	19,06	137
		AP	1,42	12
Convenția Democrată	CDM	ACJ	5,49	1
		ACL	7,18	35
		AP	4,93	2
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ	6,97	2
		ACL	6,49	32
		AP	4,89	3

Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ	5,72	2
		ACL	6,43	39
		AP	5,79	3
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ	3,07	1
		ACL	3,16	12
		AP	1,36	
Partidul Național Țărănist	PNT	ACJ	0,98	5
		ACL	0,91	
		AP	0,51	
Candidați independenți	CI	ACJ	11,93	1
		ACL	11,76	45
		AP	37,60	26

8. Județul Căușeni (Tighina)



Descriere generală. Județul Căușeni cuprinde un teritoriu de circa 2,239 km² și poartă numele de Tighina pentru a semnifica legătura istorică pe care localitățile aflate în componența lui le-au avut cu sistemul administrației publice dinaintea celui de-al Doilea Război Mondial. Cu o populație de numai 169,5 mii de locuitori, județul Căușeni reprezintă unul dintre cele mai mici județe. Dacă avantajul geografic al județului este legat de situația sa privilegiată, transversală, de-a lungul râului Nistru între Tighina (Bender) și extremitatea sud-estică a Republicii Moldova, de la care rămân doar 24 km pînă la Odesa — unul din cele mai importante centre industriale și

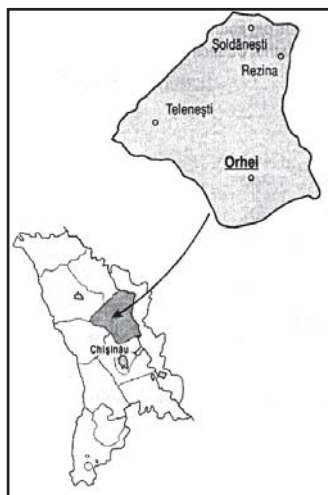
comerciale ale Ucrainei —, dezavantajul de bază îl constituie traversarea celei mai importante artere de transport, care leagă centrul județean — Căușeni — de Chișinău prin orașul Tighina, actualmente aflat sub controlul regimului secesionist transnistrean. În urma acestei situații, o bună parte din produsele agricole și industriale ale județului sînt impozitate dublu și chiar triplu, ceea ce subminează economia localităților limitrofe orașului Tighina. Circa 17,1

mii din populația validă a județului (33,6 mii) este ocupată în agricultură, 1,9 – în industrie. Numărul agenților economici din județul Tighina este de 31.239, inclusiv: întreprinderi individuale – 1201, gospodării țărănești – 29.068 și alte forme de gospodărire – 965.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ	28,42	32.26
		ACL	28,27	31.34
		AP	19,13	14.29
Alianța Centristă	AC	ACJ	16,39	16.13
		ACL	17,80	17.41
		AP	13,94	14.29
Convenția Democrată	CDM	ACJ	13,67	16.13
		ACL	14,05	15.42
		AP	24,54	14.29
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ	6,86	6.45
		ACL	6,50	5.72
		AP	6,09	9.52
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ	11,43	12.90
		ACL	12,79	14.43
		AP	12,37	14.29
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ	4,32	3.23
		ACL	4,29	3.48
		AP	3,34	4.76
Partidul Național Țărănist	PNTȚ	ACJ	8,26	9.68
		ACL	10,24	10.45
		AP	9,06	4.76
Candidați independenți	CI	ACJ	9,38	3.23
		ACL	5,72	1.74
		AP	21,36	23.81

9. Județul Orhei



Descriere generală. Județul Orhei deține circa 3,114 km², integrând în componența sa 4 orașe mijlocii: municipiul Orhei – 40 mii de locuitori, orașul Rezina – 14.800 de locuitori, orașul Telenești – 9.800 de locuitori, orașul Șoldănești – 8.700 de locuitori și circa 186 de localități sătești, organizate administrativ în cadrul a 72 de primării. Amplasarea sa geografică îl caracterizează drept un județ cu relief deluros, fragmentat de văi și râpi. Altitudinea maximă a județului este de circa 350 m. Printre bogățiile naturale ale subsolului județului Orhei se înscriu: argila, calcarul, nisipul și prundișul. La 1 ianuarie 2000, numărul populației județului Orhei reprezenta 304,2 mii cetățeni, dintre care populația rurală

atingea indicatorul de 234,7 mii locuitori. Densitatea demografică în județul Orhei reprezintă cota de 105 locuitori pe km². Peste 80% din populația județului îl reprezintă etnicii moldoveni, alături de ruși, ucraineni, evrei, bulgari, nemți, țigani. Din volumul total al producției industriale, ponderea cea mai mare îi revine sectorului privat – aproximativ 45,5%, întreprinderilor mixte fără capital străin – 35,3%. În județul Orhei funcționează 33 unități industriale și mai bine de 36.262 agenți economici privați. Menționăm că, actualmente, pe teritoriul județului activează câteva cariere care exploatează zăcămintele de piatră de construcție, există 4 parcuri de autobuze cu 200 de autocare, un Centru de telecomunicații care-și oferă serviciile pentru 30.000 de abonați. Există un șir întreg de monumente de cultură, arheologie și arhitectură, printre care: muzeul “Orheiul Vechi”, “Complexul meșteșugăresc popular de la Ivancea”, Muzeul de Istorie și Etnografie din Municipiul Orhei etc.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACJ	25,21	29,03
		ACL	24,50	26,85
		AP	16,29	15,28

Alianța Centristă	AC	ACJ	20,10	22,58
		ACL	22,27	24,86
		AP	21,12	19,44
Convenția Democrată	CDM	ACJ	15,28	16,13
		ACL	17,43	18,04
		AP	15,57	18,06
Frontul Popular Creștin Democrat (PPCD)	FPCD	ACJ	7,16	6,45
		ACL	7,61	6,96
		AP	6,60	2,78
Partidul Forțelor Democratice	PFD	ACJ	5,13	6,45
		ACL	6,21	5,54
		AP	5,87	4,17
Uniunea Social-Democrată Furnica/Speranța	USDFS	ACJ	4,86	3,23
		ACL	5,72	5,26
		AP	5,78	4,17
Partidul Național Liberal	PNL	ACJ	2,99	3,23
		ACL	3,47	2,70
		AP	3,05	4,17
Candidați independenți	CI	ACJ	10,28	3,23
		ACL	3,37	1,28
		AP	17,47	19,44

10. Județul Taraclia

Conflict și identitate. Noua Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova a trezit ecouri negative printre autoritățile raionului Taraclia, care au reproșat autorităților centrale faptul că nu-și plătesc “polițele” istorice pentru loialitatea pe care acestea au manifestat-o pe durata conflictului în relația dintre Chișinău-Comrat, și menținerea fostului raion Taraclia ca unitate administrativ-teritorială în afara județului Cahul. Întemeindu-și punctul de vedere pe importanța păstrării identității culturale bulgărești, autoritățile de la Taraclia au organizat o campanie susținută pentru a obține această recunoaștere administrativă⁶⁹. Cererile exprimate de către liderii de la Taraclia au fost preluate rapid de către naționaliștii din Bulgaria și chiar de diplomații acestei țări la Chișinău (drept confirmare servesc și afirmațiile făcute de Ambasadorul Bulgariei, Petar

Vodenski, în legătură cu necesitatea formării unui district special al bulgarilor la Taraclia)⁷⁰. Agitația creată în jurul unei chestiuni de ordin administrativ-teritorial, rezolvarea căreia se găsea în puterea jurisdicțională și atribuțiile administrației centrale de la Chișinău a stimulat o serie întreagă de replici, reacții și evoluții, care-au implicat și atragerea MAE al Republicii Moldova și a Președinției. Dacă MAE își exprimă “nedumerirea și îngrijorarea în legătură cu declarațiile făcute de Petar Vodenski, ambasador al Bulgariei la Chișinău, referitor la problema includerii raionului Taraclia în noua structură teritorial-administrativă a RM, Președinția utilizase “grija pentru destinele comunității bulgare” din țară pentru a înfăptui o vizită mai calduroasă, în toamna anului 1997, în Bulgaria, prin care se obliga să sprijine necondiționat autonomia culturală a bulgarilor, legăturile cu patria istorică și relațiile politice tradiționale “cu patria lor mamă”. Faptul că un diplomat străin își permitea să ia o atitudine publică într-un subiect atât de sensibil care ține de competența exclusivă a RM și se află, acum, în proces de dezbatere în Parlamentul țării este de neînțeles”, declara viceministrul afacerilor externe, Ceslav Ciobanu, în octombrie 1998⁷¹. Chiar dacă presa de la Chișinău publicase știri, neretractate de către biroul de presă al Președintelui, după care Lucinschi promisese în Bulgaria că grupul etnic bulgar va beneficia de posibilitatea formării unui județ administrativ autonom, și la care biroul de presă al Președintelui s-a văzut nevoit să reacționeze⁷². Chestiunea unui județ autonom Taraclia devenise una din temele fierbinți ale presei locale și republicane, fiind utilizată ca obiect de presiune asupra oponentilor politici.

Trebuie să observăm că demersul “autonomist” al liderilor bulgari urma câteva linii distincte de argumentare: (1) economică, (2) etno-culturală, (3) politică și (4) internațională. Este sigur că toate aceste linii de argumentare au fost acționate simultan; totuși noi le vom analiza separat doar pentru o mai bună comparație. De exemplu, în spatele discursului etnic, se ghiceau ușor, însă, interesele economice strict corporatiste ale unui segment antreprenorial de etnici bulgari, îmbogățiți pe seama extragerii unor avantaje considerabile din situația limitrofă a Taracliei cu Ucraina, precum și menajarea fiscală de care s-a bucurat acest raion (mai ales pe fonul conflictelor dintre Chișinău și secesionismul găgăuz din perioada anilor 1991-1994). Era ușor de ghicit că, în spatele revendicărilor de autonomie culturală, se ascundea sugestia de a fi tratați în același fel în care autoritățile de la Chișinău trataseră, anterior, co-regionalii lor găgăuzi, invocând chiar, cu un anumit reproș că neintrarea în componența UTAG trebuie să fie răsplătită printr-o închidere a ochilor la adevăratul mobil al conservării acestei unități teritoriale mici — păstrarea privilegiilor economice obținute după 1993. În caz contrar, consecințele unui eventual refuz ar fi mult mai grave.

Consultați de către observatori ai CPLRE al Consiliului European, liderii de la Taraclia au recunoscut că reforma administrativ-teritorială inițiată în

1998 în Moldova nu a urmărit expres scopul direct al subminării intereselor specifice al comunității bulgare. În termeni economici, liderii bulgari au încercat să argumenteze că fostul raion Taraclia se poate întreține în mod autonom și este solvabil în comparație cu alte foste raioane. O scrisoare adresată Parlamentului și Președintelui țării, la data de 15.03.99, afirma că “numai în 1998, impozitele colectate în raionul Taraclia către bugetul de stat au constituit 11014,6 mii lei, adică circa 218,5 lei pe cap de locuitor, în timp ce transferurile primite din partea bugetului de stat au constituit doar 4.500,0 mii de lei sau 89,3 lei pe cap de locuitor”⁷³. Comitetul Executiv, care este și autorul scrisorii, afirmă că statul nu a restituit circa 48,1%, ceea ce a constituit un pediment în funcționarea instituțiilor bugetare, ajungând la cifra de 7034,4 mii lei. Concluzia care se trage în scrisoare este că județul Taraclia are dreptul economic de a exista în mod autonom. Reprezentanții comunității bulgare au insistat asupra aspectului economic al revendicărilor lor, explicând, bunăoară, că Taraclia a beneficiat de mult mai multe investiții decât regiunile învecinate și că, în eventualitatea unei integrări în cadrul noului județ Cahul, aceasta ar reprezenta revenirea la funcționarea unui sistem centralist, care-ar stopa intrarea investițiilor și exercitarea unei anumite “autonomii financiare”, existente în raionul Taraclia. Din această perspectivă, oficialii ai comitetului executiv Taraclia confirmă decizia lor de a promova pe toate căile (inclusiv – prin acțiuni de nesupunere civilă) necesitatea unui județ, chiar mai mic după mărime decât alte județe, fiindcă integrarea lor într-un județ mai mare ar diminua populația bulgarofonă de la 64% (potrivit datelor oficiale) până la 17% (cît ar fi în raport cu întreaga populație a județului Cahul). Niciodată, totuși, reprezentanții comunității bulgare nu au afirmat că reforma administrației publice locale a urmărit direct lezarea în drepturi a comunității bulgare, au remarcat experții CPLR al Consiliului Europei. Trebuie să amintim însă că, în ajunul revenirii Parlamentului asupra formei de administrare teritorială a localităților din fostul raion Taraclia, Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei a propus autorităților de la Chișinău să amîne examinarea acestei chestiuni, chiar dacă anterior CPLR apreciasse drept pozitivă legea reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova⁷⁴ din 1998.

În termeni etno-culturali, s-a argumentat că minoritatea bulgară din sudul republicii are nevoie de existența unui Centru de cultură bulgară, care nu poate funcționa decât în cadrul unui județ separat. În sprijinul acestui demers, s-a făcut trimitere cu insistență la un Decret al primului președinte al Republicii Moldova “privind anumite măsuri pentru dezvoltarea culturii naționale bulgare”⁷⁵. Ultima acțiune avea un rol de intimidare a Chișinăului (după ce Parlamentul respinsese în câteva rînduri cererile de păstrare ale fostului raion Taraclia) care era pus în fața unei situații de natură să deraieze într-o evoluție teritorială autonomistă, în stare să producă o sciziune teritorială de felul celei produse după 1992 în Transnistria și Găgăuzia. Într-o

declarație adoptată la ședința lărgită a consiliului raional Taraclia și a consilierilor de toate nivelurile din 5 octombrie 1998 se afirmă, de exemplu, că *“dacă nu se va ține seama de condițiile formate ani de-a rândul pentru înflorirea armonioasă a conviețuirii diferitor naționalități în raionul Taraclia, a intereselor lor comune, înseamnă a comite o greșală politică, ceea ce poate trezi atât o tensiune socială cât și atitudini negative separatiste printre locuitorii acestei regiuni”*. Liderii bulgari pomenesc de câteva ori în aceeași scrisoare faptul *“continuității tradițiilor istorice, social-economice și etnice, formate de-a lungul câtorva secole în această regiune”*⁷⁶, confuzii care, ulterior, au fost preluate de presa naționalistă din Bulgaria⁷⁷.

În termeni economici, necesitatea păstrării fostului județ Taraclia s-a asociat, direct și indirect, cu statutul economic și social comparativ superior teritoriilor adiacente. La modul practic, acest menajament s-a exprimat prin scutirea de impozite, neglijarea taxelor vamale pentru exporturile și importurile cu țările învecinate și păstrarea unor adevărate oaze de gospodărie colective. Multe dintre aceste beneficii nelocale față de alte comunități locale i-au făcut pe unii dintre *“șefii”* de grupuri economice din regiune să controleze un areal mult mai larg decât teritoriul propriu-zis al raionului Taraclia. Iminența pierderii acestei relații inegale au contribuit la înțepirea artificială a tensiunilor în raport cu Chișinăul.

În termeni politici, discursul autonomist al liderilor bulgari a încercat să creeze o reacție de teamă printre autoritățile de la Chișinău de a nu fi confruntate cu un nou scenariu secesionist. Pe de altă parte, tensiunile apărute la Taraclia au fost exploatare cu abilitate de către PCM, care a dorit să exploateze din plin opoziția față de Chișinău a unor lideri ai comunității bulgare din Moldova pentru a-și adăuga o țintă în plus împotriva ADR, uitând cu desinvoltură că acești etnici bulgari nu s-au bucurat niciodată pe timpul regimului sovietic de școli, grădinițe și studii în limba lor maternă, acestea fiindu-le oferite doar în limba rusă, drept care procesul de rusificare printre etnicii bulgari a atins proporții îngrijorătoare. Preluând sloganurile PCM, liderii Comitetului Executiv de la Taraclia au susținut că, prin reformarea raionului, ar fi lezate interesele comunității bulgare, pentru că, după referendumul anulat de către CEC, *“populația Taracliei este gata să-și apere autonomia obținută cu arma în mână... Unica soluție de pace ar însemna ca Chișinăul să ofere statutul pe care-l dorește Taraclia”*⁷⁸. Este interesant de remarcat că același ziar *Makedonia*, cu apariție regulată în Bulgaria, explică motivele care fac bulgarii din Taraclia să nu accepte integrarea lor în Găgăuz-Yeri, printre acestea fiind: (1) orientarea tot mai pronunțată a găgăuzilor către Turcia, (2) apropierea tineretului de islam, (3) procesul de asimilare găgăuză, toate acestea afectând carierele unor bulgari din regiune.

Respectiv, demnitarii de rang raional ai Taracliei au trebuit să ia o decizie de a convoca o sesiune specială a consilierilor de rang raional pentru a fixa data alegerilor locale: orientativ — pentru 26 septembrie. În raport cu criza

de autoritate din raionul Taraclia, comportamentul autorităților centrale s-a manifestat foarte diferit, oscilînd între pragmatism, grabă și dezinteres. Inițial, alianța de guvernare din Parlamentul Republicii Moldova (ADR) a respins categoric ideea de a forma un “județ Taraclia” sau un “sector Taraclia ca o subdiviziune a viitorului județ Cahul” pe motiv că, în acest caz, s-ar favoriza o paguboasă practică de cantonizare etnică, cu consecințe dramatice și în nordul republicii⁷⁹. Poziția Chișinăului nu a fost nici pe departe unitară, întrucît Președintele Petru Lucinschi promitea, într-o vizită diplomatică la Sofia, că “va face tot posibilul pentru a asigura condiții propice pentru autonomia administrativă a județului Taraclia”. Divergențele apărute în relațiile dintre Parlament și Președinte au făcut ca punctele diferite de vedere asupra modului de soluționare a crizei de la Taraclia să devină o puternică miză politică. Guvernul a constituit, cu începere din primăvara anului 1999, o comisie mixtă de experți, cu misiunea de a lucra asupra formulei în care păstrarea specificului etno-cultural nu ar contraveni reformei naționale de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Lucrul acestei comisii mixte a fost condiționat de înghețarea rezultatelor referendumului organizat de autoritățile fostului raion Taraclia și căutarea în comun a unei soluții tehnice în acest sens. Sub presiunea acestor amintiri dureroase, autoritățile centrale erau confruntate cu o singură alternativă: să formeze un județ separat în limitele fostului raion Taraclia, să negocieze o formulă de integrare condiționată a ex-raionului Taraclia în cadrul județului Cahul, ori să accepte riscul de a fi confrunțați cu un nou conflict secesionist în sudul republicii. Parlamentul acceptă să organizeze alegerile locale pentru formarea Consiliului Municipal Taraclia și a Consiliilor Locale din cadrul acestui județ.

Compoziția electorală. Preferințele electorale s-au exprimat în felul următor (mai, 1999):

1. Partidul Comunist	39/12	58/10	36/33
2. Partidul Democrat Agrar	35/11	16.6/2	42.3/40
3. Mișcarea social-politică Plai Natal	7.9/2	17.2/3	4.2/3
4. Alianța Centristă	3.5/1	3.8/0	4.1/1
5. Convenția Democrată	2.9/0	0/0	3.5/3
6. Uniunea Furnica-Speranța	2.7/0	2/0	3.8/1
7. Partidul Social Democrat	0.8/0	1.7/0	1.1/0
8. Partidul Socialist	0.3/0	0/0	0/0
9. Partidul Popular Creștin Democrat	0/0	0/0	0.3/0
10. Candidați independenți	7.2/1	0/0	2.8/0

Potrivit rezultatelor obținute în cadrul acestor alegeri, Consiliul Județean Taraclia a obținut o majoritate decisivă de stînga: PCM deține 12 mandate (44,47%), PDAM — 11 mandate (40,8%), Plai Natal — 2 mandate (7,4%), Alianța Centristă — 1 mandat (3,7%), independenții — 1 mandat. Trebuie

să recunoaştem că votul majoritar acordat comuniştilor și agrarienilor se datorează nu doar conflictului parțial de autoritate, care a condus în final la apariția unui nou județ, ci, mai ales, faptului că județul Taraclia păstrează cu ostentație fostele gospodării agricole – colhozurile.

4.2 Proprietatea publică a colectivităților teritoriale

Administrarea proprietății aparținând unităților administrativ-teritoriale se desfășurează, în Republica Moldova, în conformitate cu dispozițiile Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale din 4 noiembrie 1999⁸⁰. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale se constituie, în condițiile acestei legi, din “patrimoniul ce aparține unităților administrativ-teritoriale respective: al satului, comunei, orașului, municipiului, județului, unității teritoriale autonome Găgăuzia”, împărțit în bunuri private și publice. Autoritățile administrației publice respective sînt subiecții care pot hotărî dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, exercitînd acest drept în numele colectivității din teritoriul unității administrativ-teritoriale respective. Potrivit articolului 3, patrimoniul public al colectivităților teritoriale este constituit din:

a) bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural, de învățămînt, de ocrotire a sănătății și de cultură (inclusiv informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură), cu forma de proprietate publică;

b) bunurile întreprinderilor locale cu forma de proprietate publică, precum și cota stabilită din capitalul statutar al întreprinderilor cu forma de proprietate mixtă și comună, aparținînd subiecților activității de întreprinzător din sfera industriei, agriculturii, construcțiilor, transporturilor, achizițiilor, comerțului, deservirii comunale și sociale și din alte domenii;

c) bunurile autorităților publice locale și ale administrațiilor unităților administrativ-teritoriale, terenurile destinate satisfacerii necesităților unităților administrativ-teritoriale, mijloacele bugetului local și cota stabilită din fondurile extrabugetare, valorile mobiliare, fondul locativ (cu excepția celui particular, cooperatist, al asociațiilor obștești și al căminelor), obiectele din infrastructura tehnică și alte obiecte care se află pe teritoriul respectiv, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație, bunurile necesare pentru dezvoltarea economică și socială a unității administrativ-teritoriale și pentru realizarea acelor sarcini care le revin în temeiul legislației privind administrația publică locală...⁸¹

Din păcate, ca și în alte legi privind proprietatea, utilizarea sistematică a termenului de “autorități publice locale” introduce o anumită confuzie în ceea ce privește subiectul îndreptățit să adopte acte legale asupra transferurilor de proprietate, privatizării sau utilizării acestor proprietăți

în scopuri care să contribuie la satisfacerea nemijlocită a necesităților colectivității respective. Legislația atribuie unităților administrației publice locale personalitate juridică și dreptul de a deține patrimoniu, bucurându-se de autonomie financiară în toate chestiunile care privesc procesul de administrare al treburilor publice locale. Mult timp faptul că autoritățile publice locale au dreptul de a poseda bunuri, de a administra proprietăți sau domenii publice era privit cu mult scepticism și chiar cu o anumită detașare de subiectul discutat, considându-se că domeniul public este echivalent cu domeniul statului și că statul este cel care deține dreptul de a vinde, de a crea ori de a nimici bunurile.

Fostele executive raionale au contribuit din plin la această percepție negativă, recunoscând că nu sînt altceva decît simple curele de transmisie de la centru spre autoritățile periferice. În condițiile în care statutul patrimoniului existent la nivel local și al finanțelor publice nu părea să reprezinte ceva la care să pretindă și autoritățile locale, dezvoltarea locală era privită ca o abstracție de cabinet, reacția cetățenilor fiind legată exclusiv de asistența pe care numai Guvernul putea s-o acorde. Abia peste mulți ani de la primii pași spre o mai mare autonomie de funcționare a administrației publice locale, o lege expresă în domeniul patrimoniului public a fost adoptată de către Parlament (523-XIV din 16 iulie 1999) devenind valabilă din 4 noiembrie 1999. Semnul distinctiv al acestei legi a fost legat de încercarea autorilor ei de a defini natura "proprietății publice", corelînd-o cu gradul de competențe și arealul de influență pe care autoritățile publice locale sînt chemate să-l acopere. Un alt semn al acestei legi este universalitatea sa, adresîndu-se nu doar unităților primare de administrație publică, ci și județelor (inclusiv – UTAG). Astfel, "proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale se constituie din patrimoniul ce aparține unităților administrativ-teritoriale respective ale satului, comunei, orașului, municipiului, județului și UTAG"⁸². În categoria proprietăților publice intră, potrivit acestei legi, toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul lor pînă la intrarea în vigoare a legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu excepția bunurilor ce se aflau în proprietatea statului și în proprietate privată. Aceste bunuri sînt concretizate în continuare de lege prin: (a) bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural, de învățămînt, de ocrotire a sănătății și culturale (inclusiv informația tehnico-științifică), (b) bunurile întreprinderilor locale cu formă de proprietate publică, precum și cota stabilită din capitalul statutar al întreprinderilor cu formă de proprietate mixtă și comună, aparținînd subiecților activității de întreprinzător.

Recunoscînd importanța autonomiei financiare a autorităților locale, legislația Republicii Moldova stipulează acest principiu și în Legea privind administrația publică locală (articolul 3-1), atribuind "deplina competență de elaborare și aprobare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în

mod autonom, avînd dreptul de a institui impozite și taxe locale, în condițiile legii". Finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale, incluzînd⁸³:

1. Bugetele județelor, formate din: (a) bugetul județean, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor aflate în competența județului în ansamblu sau a funcțiilor delegate de Guvern; (b) bugetele locale, reprezentînd bugetele comunelor, orașelor și municipiilor din teritoriul județului.

2. Bugetul unității teritoriale autonome, constituit din: (a) bugetul central al unității teritoriale autonome, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce țin de competența unității teritoriale autonome în ansamblu sau a funcțiilor delegate de Guvern; (b) bugetele locale, alcătuite din bugetele comunelor, orașelor și municipiilor din teritoriul unității autonome.

3. Bugetul municipiului Chișinău, constituit din: (a) bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce țin de competența municipiului în ansamblu sau a funcțiilor delegate de Guvern; (b) bugetele locale, alcătuite din bugetele comunelor, orașelor și municipiilor din teritoriul unității autonome.

4. Fondurile extrabugetare ale unităților administrativ-teritoriale.

4.3. Alegerile locale și geografia lor regională

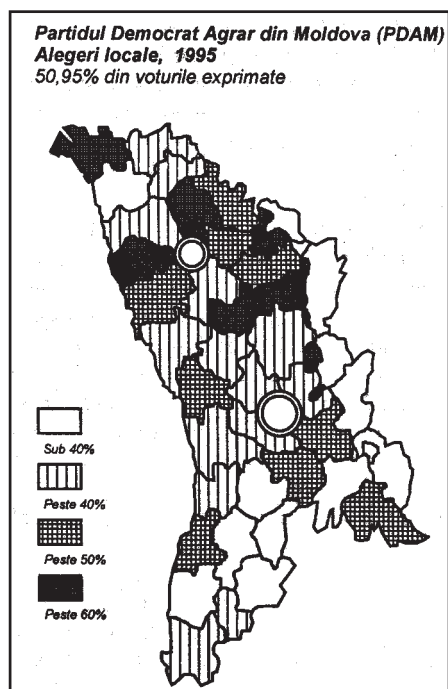
Constituirea sistemului politic în Moldova s-a început imediat după destrămarea vechiului regim de supremație al unui singur partid (comunist). Alegerile parlamentare din 1994 au semnat, din această perspectivă o etapă destul de prielnică pentru afirmarea pluripartitismului ca element fundamental pentru constituirea noului sistem politic. Caracterul sistemului electoral, care a contribuit și el la formarea profilului primului Parlament ales pe cale democratică în Republica Moldova, a inaugurat termenul de "opozitie politică" și cel de "partid de guvernămînt". O noutate a reprezentat și aplicarea sistemului proporțional, permițînd o participare politică mai eficientă, în temeiul listelor de partid și a blocurilor electorale. În virtutea sistemului electoral, care a stabilit un prag de 4%, din cele 13 partide și blocuri, care au concurat la alegerile parlamentare din februarie 1994 doar 4 dintre acestea au intrat în Parlament, ceea ce a făcut ca circa 18% din voturile alegătorilor acordate partidelor mici să fie redistribuite proporțional celor 4 partide cîștigătoare⁸⁴.

Potrivit noilor amendamente aduse Codului Electoral, în martie 2000, acest prag electoral a fost ridicat la 6% — pentru partidele politice, pentru candidații independenți fiind diminuat la 3%. Vechiul sistem electoral majoritar cerea constituirea a 101 circumscripții uninominale în cele 40 de raioane, ceea ce ar fi produs nenumărate contestări (legate de forma și

mărimea acestor unități electorale), după cum și imposibilitatea de a efectua alegeri repetate. Noul sistem electoral — cel proporțional, consolida sistemul de mai multe partide, dar aducea dezavantajul ruperii deputatului de alegătorul său concret. Pe de altă parte, decizia de a utiliza sistemul electoral proporțional în cadrul unei singure circumscripții naționale urmărea crearea posibilității de a vota pentru populația raioanelor estice, controlată de forțele separatiste tiraspolene.

Elementele unei geografii electorale

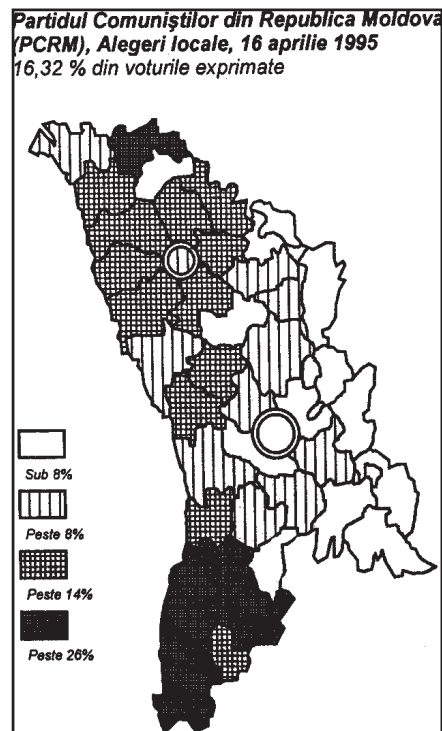
Există mari diferențe în preferințele alegătorilor la nivel teritorial între nordul, sudul și centrul republicii. Geografic, aceste diferențe descriu câteva psihologii politice distincte: (1) zona de nord, în care se manifestă un optimism precaut, chiar conservator, este mai favorabilă partidelor de centru și centru-stîngă; (2) zona de centru, vârful de lance al căreia se conturează în proximitatea capitalei, cel mai dinamic electorat, favorizează mesajul partidelor național-reformatoare și de centru-dreapta; (3) zona de sud, care include câteva areale concurente, organizate între electoratul compact găgăuz, bulgăresc și pro-românesc de sud. Ideologic, fiecare subiect politic (partide, blocuri, mișcări și candidați independenți) s-a făcut cunoscut prin medii prielnice, care pot fi descifrate prin hărți sociale distincte.



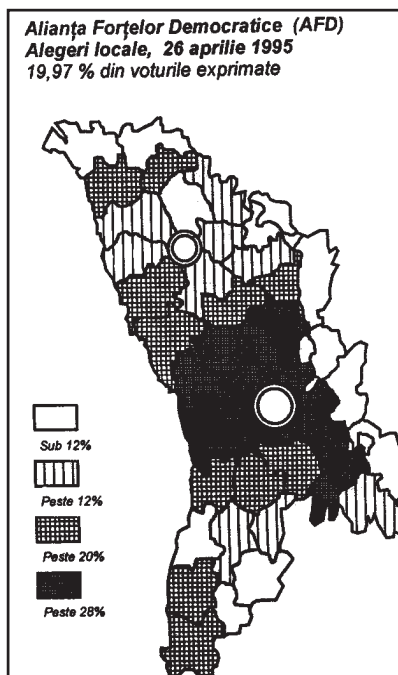
În acest fel, centrul politic s-a orientat masiv spre electoratul rural, de predilecție din zona de nord, ceea ce a permis unui partid de centru să monopolizeze legislativul și executivul mai bine de un ciclu electoral (1993-1998). Stînga politică, deși mai captivată de colectivitățile muncitorești (și alte subcategorii urbane organizate), a trebuit să ia la remorcă minoritățile etnice, să-și concentreze discursul pe un mesaj "internaționalist", ușor de recunoscut după stilul vechii propagande sovietice. În sfîrșit, dreapta politică s-a dezvoltat în cercuri concentrice în jurul Chișinăului, în mediile de profesie liberală, formate în special din reprezentanții grupului titular, favorabili reformei. Observatorii locali pot remarca cît de mult se deosebește comportamentul alegătorilor pe măsura îndepărtării de capitala Chișinău. Unii dintre aceștia au comparat acest fenomen cu extinderea unei pete de cerneală

pe o sugativă⁸⁵, aplicînd-o felului în care partidele politice au avansat în cîștigarea electoratului de la extremitățile Republicii Moldova, dînd înapoi în fața unor centre regionale (Bălți, Comrat), subregionale (Taraclia, Edineț) ori subnaționale (Tiraspol, Tighina). Potrivit observațiilor lui Octavian Șofranksy, Chișinăul, ca centru politic național, are o structură concentrică de influență: în prima centură situîndu-se zona Codrilor, cu un electorat preponderent de dreapta, cea de-a doua fișie aparținînd în mare parte electoratului cu vederi "centriste", iar ultima fișie fiind majoritar de stînga. Această repartizare geografică a preferințelor electorale este argumentată atît de alegerile parlamentare din februarie 1994, cît și de scrutinul prezidențial din noiembrie 1996, în care Petru Lucinschi a cîștigat în fața lui Mircea Snegur, susținut de centru-dreapta, numai cu sprijinul cumulat al stîngii și al formațiunilor de centru-stînga. Fluctuația preferințelor electorale denotă o slăbire a influenței partidelor de stînga în mediul urban și creșterea lor în mediul rural. În sfîrșit, declinul de popularitate, pe care cel mai influent partid de centru (PDAM) l-a suferit în urma unor politici defectuoase, a influențat declinul în ansamblu al centrului politic, care a migrat masiv spre dreapta și, în special, spre stînga spectrului politic.

Remarcăm existența unei zone de centru relativ bine configurate geografic (Nisporeni-Rezina-Anenii Noi) în care, cîteva alegeri la rînd, s-a votat în mod preferențial în favoarea partidelor reformatoare de dreapta și, în care stînga politică a fost insistent repudiată. Omogenitatea politică se combină cu un grad mai mare de susținere a privatizării și cu o densitate mai mare a populației titulare la nivel regional. Putem afirma că Municipiul Chișinău are asupra acestei zone electorale o influență covîrșitoare: simbolic și în termeni tactici. Nu ar fi corect de presupus însă că această influență reprezintă o relație unilaterală, întrucît și zona Codrilor influențează concomitent, prin mesajul său social și etnic, capitala. Deloc întîmplător că Unitatea Socialistă (formată din Edinstvo și PSM) înregistra, în 1998, doar 4,4% după ce înregistrase o victorie strălucitoare, în 1994, atunci cînd obținuse circa



22% în ansamblu (43% din voturile înregistrate fiind colectate în Chișinău). O importanță caracteristică a capitalei ține de gradul accentuat de absenteism (circa 1/3 din alegători neprezentându-se în mod sistematic la urne). Un impact deosebit asupra rezultatelor electorale îl poartă, de asemenea, și comportamentul grupului netitular de alegători. Dacă în 1994 preferințele acestei categorii de alegători s-au orientat prioritar spre Unitatea Socialistă, peste 4 ani, aceeași categorie s-a pronunțat spre o diversificare a votului.

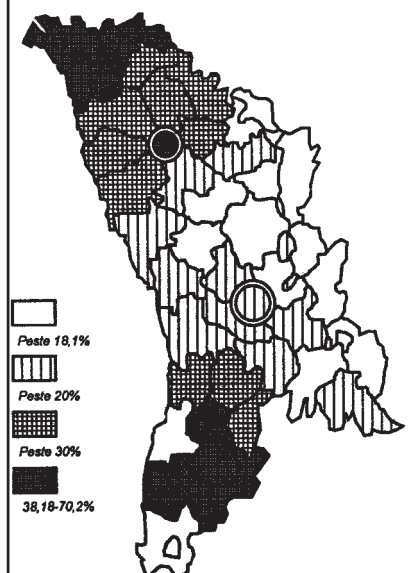


Nordul, prin Edineț și Ocnița, conține niște domenii stabile ale stângii: Ocnița – 58,22% pentru PDAM în 1994, și 61,78% în 1998 – pentru PDAM/PCM; Edineț – 34,2% pentru PDAM în 1994, și 46% în 1998 – pentru PDAM/PCM. În același timp, Edinețul acorda în 1994 circa 36,89% din voturile înregistrate pentru “Edinstvo”, față de 27,68% – în Ocnița. Această fișie rusofonă, de stînga, se întinde de la extremitățile de nord pînă în dreptul municipiului Bălți, menținîndu-și afinitățile electorale pe seama unui mediu rural amestecat, în care gospodăriile colective au jucat un rol important în viața colectivităților rural-agricole. În capul acestei fișii se remarcă centrul-județean Bălți, care după potențialul său industrial și structura sa demografică, etnică și socială s-a format în opoziție cu politicile, în general,

liberale ale capitalei Chișinău. În calitate de “capitală” a nordului republicii, Municipiul Bălți a acordat, în 1994, girul unei victorii zdrobitoare extremei stîngi (62,04% – pentru Unitatea socialistă Edinstvo/PSM, față de 11,80% pe care au obținut-o agrarienii). În 1998, stînga obținea împreună 48,5% (PCM-PSM). Într-un fel, patrulaterul Briceni-Ocnița-Edineț-Bălți s-a format ca un ansamblu de arcuri elastice, de care s-au spart cele mai multe dintre reformele inițiate de Chișinău, repetînd, într-un fel, modelul autonomiei găgăuze (dar cu excepția tendințelor secesioniste).

Dacă este să observăm o evoluție a preferințelor electorale, trebuie să remarcăm faptul că, în februarie 1994, în acest patrulater s-a votat în tandem pentru Edinstvo și PDAM, în 1996 – pentru MpMDP, iar în 1998 (pentru comuniști PCM). Aparte, față de restul nordului, se reliefează platoul Sorociei, în jurul căruia au format un cerc protector sectoarele Dondușeni, Drochia, Florești și Șoldănești, îi în care CDM, PFD reprezintă formațiuni

Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), Alegeri parlamentare, 22 martie 1998
30,01% din voturile exprimate



bine conturate. Dacă în 1994, PDAM obținea circa 66,17%, atunci în 1995 – 48,18%, iar în 1999 – numai 37%.

Sudul republicii este, înainte de toate, o regiune extrem de fragmentată politic, oscilând prin contraste și consecvențe uimitoare. Dacă în sectoarele găgăuze, preferințele electorale repetă cu insistență modelul patrulaterului din nord, votând Unitatea Socialistă în 1994, din 1995, partidul preferat al alegătorilor găgăuzi devine PCM, care câștiga și în 1996, și în 1998, la o distanță covârșitoare de partidele naționaliste locale. Deja în 1999, la ultimele alegeri găgăuze, reapar în prim-planul scenei politice partidele găgăuze, ceea ce-i permite liderului naționalist, Kendighelian, să-și ocupe din nou fotoliul de președinte al Adunării Populare din UTAG, ponderat de un bașcan mai puțin națio-

nalist, mai neutral în termeni politici, care a câștigat ca reacție la haosul și corupția care a înflorit pe timpul predecesorului său comunist, Tabușchic. Peste zona găgăuză, între frontiera cu Ucraina și Cahul, un raion bulgar este obligat să aleagă între a-și construi propria identitate și asimilarea sa în cadrul UTAG, pentru ca – în cele din urmă – să aleagă prima variantă, cu sprijinul favoriților cursei: PCM și PDAM. Spre deosebire de fișia găgăuză, sud-estul (sectorul Ștefan-Vodă și împrejurimile Căușenilor) își menține o identitate vizibilă de dreapta și centru-dreapta, datorată, în primul rând, efectelor pe care confruntarea cu autoritățile separatiste din Transnistria le-au alimentat, dar și a unor legături culturale mai vechi cu sudul Basarabiei istorice. În contrast, sud-vestul (Hîncești, Leova, Cimișlia, Căinari și Basarabeasca) se orientează spre partidele de centru.

4.4. Conflictele de autoritate la nivel teritorial în Moldova

Cele mai multe dintre articolele care s-au scris despre conflictele interne din Republica Moldova, după 1991, au încercat să legitimizeze cu tot dinadinsul natura „etnică” a conflictelor teritoriale, considerînd că soluția se află la suprafață și că mai multe concesii acordate unor grupuri politice rusofone vor rezolva neîntîrziat și cu de la sine putere aceste dileme, contribuind la stabilitatea și progresul societății moldovenești. În teoria conflictelor

există o tendință puternică de a prezenta orice fel de interacțiuni umane drept relații conflictuale, întemeiate pe formula „jocului cu sumă nulă”, pornind de la premiza existenței unui permanent deficit de resurse, la care aspiră și concurează toți subiecții sociali, astfel încât toate, fără excepție, negocieri asupra unor decizii care afectează interesele de grup poartă un grad mai mare sau mai mic de ostilitate și competiție. Totuși, conflictele pot fi violente sau non-violente, altfel spus, conflicte care produc victime, totodată pot leza interesele unor grupuri sociale fără a izbucni la suprafață. În opinia unor autori reputați în etnopolitică, cum sînt Rogers Brubaker și David Latin, „violența nu reprezintă un nivel cantitativ al conflictului, ci o formă calitativă, dispunînd de propria sa dinamică internă”⁸⁶. Pînă și autorii de antologii comparative care-și propuneau să sprijine teoria privind sursele etnice ale conflictelor din Moldova au trebuit să recunoască limitele teoriilor lor, afirmînd că aceste conflicte nu sînt decît într-o mică parte motivate din punct de vedere etnic, și că natura lor teritorial-politică și ideologică reprezintă elementul cel mai puternic.

În numeroase teorii cu privire la etnonaționalism se întîlnește o clasificare a minorităților naționale în cadrul a două tipuri de bază: (1) tipul clasic, reprezentînd minoritățile naționale care aparțin în termeni etnici la un stat național adiacent (cum sînt ucrainenii în Moldova, românii în Ucraina, slovenii în Austria, ungurii în România) și (2) exemplul atipic, reprezentînd minoritățile atipice, ori – altfel spus – acele minorități, despărțite prin distanțe mari de patria lor de origine (exemplul slovenilor din Ungaria, a polonezilor, rușilor din Moldova, a tătarilor din România, a germanilor din Rusia etc.). Se consideră că minoritățile „tipice” sînt mult mai bine protejate prin tratate bilaterale, obiectivizate prin prioritatea încheierii unor tratate de bună vecinătate între țări adiacente, dar paradoxul situației care s-a creat în spațiul sovietic este că minoritatea rusă se găsește, astăzi, în poziția cea mai avantajoasă față de alte grupuri minoritare (chiar mai mari din punct de vedere numeric decît comunitatea etnicilor ruși). Să exemplificăm în continuare această afirmație prin următoarele argumente.

Cei mai mulți dintre etnicii ruși fac parte din valurile succesive de emigrație de după 1945, cota lor crescînd semnificativ cu fiecare deceniu după cel de-al Doilea Război Mondial: de la 6% în 1940, la 10,2% în 1959, la 13% în 1989. Aproximativ, 38% din ruși declarau că s-au născut în republică, față de 41% care declarau că „locuiesc aici de peste 15 ani”⁸⁷. Cel mai numeros grup etnic îl reprezintă în Moldova ucrainenii, adică cei 600.000 de persoane care aveau acest etnonim în actele lor de tip sovietic, la momentul recensămîntului din 1989. În lipsa instituțiilor în care aceștia ar fi putut învăța limba lor maternă, doar 220.000 afirmă că posedă limba lor maternă, potrivit datelor recensămîntului din 1989. În acest fel, singura opțiune pentru etnicii ucraineni din Moldova a fost, evident, frecventarea școlilor de limbă rusă, în care, alături de găgăuzi, bulgari și evrei, aceștia au

fost nevoiți să se rusifice destul de puternic în cei peste 40 de ani după cel de-al Doilea Război Mondial, desconsiderând sau pur și simplu ignorând limba și cultura populației băștinașe. Doar 12,8% dintre ucraineni recunoșteau, în 1992, limba moldovenească ca pe o a doua limbă vorbită (doar 4,4% dintre găgăuzi și 11,2% din ruși puteau afirma același lucru). Luând în considerație cei peste 120.000 de etnici moldoveni care considerau limba rusă, potrivit recensământului din 1989, drept limba lor maternă, remarcăm condițiile prielnice pentru existența unor puternice tendințe asimilaționiste, de natură să asigure grupului rusofon un statut social privilegiat față de grupul titular.

Tabel. *Cunoașterea limbii moldovenești și a limbii ruse de către reprezentanții grupurilor etnice în MSSR (sursa: Naționalnii sostav naseleneia SSSR, Moskva, 1991)*⁸⁸

	Total	Cunoașterea limbii moldovenești	Cunoașterea limbii ruse
Moldovenii	2,794	2,712	1,609
Ucrainenii	600	86	554
Rușii	562	63	560
Găgăuzii	153	8	123
Bulgarii	88	8	76
Evreii	65	10	62
Belarușii	20	1	17
Țigani	11	5	5
Polonezii	5	-	4
Total, populația netitulară	1,541	190	1,261
Total	4,335	2,902	2,965

Subminarea prestigiului limbii vorbite de populația titulară și rusificarea, promovată la rangul de politică de stat în URSS, au făcut ca "limba și alfabetul latin" să se numere printre revendicările cele mai importante ale mișcării naționale, constituite inițial pentru avansarea democratizării în RSSM. Oponându-se în fel și chip emancipării grupului titular din RSSM, nomenclatura de partid a PCUS a încercat să instrumenteze tensiunile inter-etnice pentru a tempera și bloca popularitatea în creștere a Mișcării pentru Democratizare (Frontul Popular constituit în iunie 1988), dar dezer-tările în lanț ale unor înalți funcționari de partid și influența tot mai impor-

tantă a liderilor “neformali” asupra opiniei publice au produs o sciziune internă a PCM și, respectiv, eșecul vîrfurilor de partid de a canaliza revendicările sociale spre niște obiective, care nu ar fi afectat substanțial regimul sovietic din RSSM. Cu toate acestea, adoptarea, în septembrie 1989, a legilor privind statutul oficial al “limbii moldovenești” și trecerea la alfabetul latin au servit drept argumente propagandistice semnificative pentru înregimentarea populației rusolingve (în special din raioanele estice ale RSSM) împotriva renașterii naționale și a cursului spre ieșirea din URSS. Sub imboldul emisarilor Moscovei și ai Consiliului Directorilor de Întreprinderi, o puternică ofensivă anti-limbă și anti-alfabet latin s-a lansat din august-septembrie 1989.

Chiar dacă legile lingvistice moldovenești erau cu mult mai liberale decît analoagele lor din Țările Baltice și Ucraina⁸⁹, însăși argumentul invocat pentru a le justifica apariția, prin crearea “unor condiții fundamentale pentru existența unei națiuni moldovenești în cadrul propriului stat național suveran”, venea în contradicție cu tot ceea ce elitele regionale și industriale rusofone considerau că reprezintă “esența și misiunea republicilor sovietice”. Dacă în 1992, peste 70% din etnicii moldoveni pledau pentru independența statului, doar 31% din ucraineni și 38% din ruși erau de aceeași părere. Pe de altă parte, dacă peste 55% dintre ucraineni doreau, potrivit unui sondaj al Institutului Național de Sociologie, o integrare mai strînsă în cadrul CSI, această opțiune era sprijinită de numai 12% din moldoveni⁹⁰. Analizînd corelațiile răspunsurilor în acest sondaj, William Crowther observă o legătură directă între “gradul mai înalt de educație și identificare cu statul național moldovenesc, și un grad de sprijin mult mai scăzut decît în ceea ce privește mișcările extremiste de felul Edinstvo”⁹¹. Mai mulți autori au încercat să clasifice evenimentele care au urmat după 1990 în RSSM în cîteva etape distincte⁹²: prima asociindu-se cu primele alegeri pluraliste, prin care au apărut semnele unei alternative politice PCM și statutului periferic de care se bucură republica în cadrul federației sovietice, iar a doua fiind legată de consecințele politice și juridice ale destrămării URSS, prin eșecul putchiului de la Moscova (august 1991).

Față de perspectiva constituirii unui stat național în forma RSSM existau, însă, diferențe vizibile între opiniile grupurilor etnice din Moldova și alte foste republici sovietice. Cu puțin timp înainte de putchiul de la Moscova, existau, cel puțin, 3 scenarii diferite legate de opțiunile deschise în fața republicilor unionale ale URSS: pe de o parte, federația de republici unionale, apărută de Mihail Gorbaciov, pe de altă parte confederația întemeiată pe suveranitatea republicilor care-și afirmă statalitatea pe negocierea unor relații bilaterale preferențiale, acceptînd menținerea unui Centru cu atribuții destul de limitate, și, în sfîrșit, secesiunea care era populară mai ales printre liderii Țărilor Baltice și ai Rusiei⁹³. Trebuie să menționăm că, luptînd împotriva dezintegrării sale, Centrul Unional își formulase o serie de politici de

natură să întârzie (dacă nu să anuleze cu totul) dispariția URSS. Una dintre aceste politici a vizat de adoptarea Legii privind egalarea în drepturi a republicilor unionale și autonome în sferele social-economică și administrativă (din 26 aprilie 1889), urmînd ca în eventualitatea unei secesiuni, anumite comunități teritoriale să poată revendica continuitatea statalității lor unionale și, astfel, sub amenințarea unor secesiuni — să se blocheze aspirațiile iredentiste ale republicilor unionale. Din aceeași panoplie de instrumente făcea parte și Legea privind procedura de secesiune a republicilor unionale (adoptată, în 3 aprilie, 1990), lege considerată ca fiind cea mai clar îndreptată împotriva secesiunilor din sfera de influență a URSS. Cu puțin timp înainte de adoptarea acestei legi, Sovietul Suprem anula dreptul de autodeterminare al republicilor unionale (chiar și acel drept, formal, pe care-l anunța V.I.Lenin, continuat prin articolul 72 al Constituției URSS din 1997), prin adoptarea unui nou proiect de Constituție (publicat la 22 octombrie 1988).

Proiectul noii Constituții delega Congresului deputaților poporului URSS dreptul exclusiv de a “decide asupra componenței URSS, ratificarea actului de constituire al noilor republici” (articolul 108), care interzicea, de fapt, conținutul și procedura legală, existentă anterior, de a ieși, printr-o decizie deliberată populară, din Uniunea Sovietică. Trebuie să remarcăm, totuși, că prin legea menționată mai sus, din 3 aprilie 1990, Centrul unional al URSS începuse deja să conteze foarte puternic pe susținerea și rolul unor grupuri minoritare de la periferiile sale “rebele”, atribuindu-le un rol politic și ideologic de garanție naturală a păstrării URSS. Aparent, Legea părea să garanteze dreptul de secesiune pentru toți subiecții URSS: republici unionale și autonome, districtelor naționale, dar prevedea în același timp și un drept paralel de a desfășura referendumuri regionale, subnaționale, prin intermediul cărora anumite districte interne se puteau exprima împotriva secesiunii acestor republici, înfăptuind în acest fel o acțiune de “secesiune împotriva secesiunii”, pentru ca, ulterior, să se asocieze imediat URSS. Efectul imediat al acestei legi, în special în cazul RSSM, a fost că Centrul unional își declara deschis sprijinul său (simbolic, economic, militar și politic) pentru orice acțiuni pe care elitele extremiste ale unor regiuni interne le puteau, de acum înainte, realiza cu puteri sporite. Această politică de recrutare selectivă a sprijinitorilor defunctei URSS a produs o nouă escaladare a tensiunilor dintre grupul etnic titular, care aspira să-și asume responsabilitatea independenței sale de stat, și o serie de grupusculi vorbitoare de limbă rusă, invitate acum “oficial” să abuzeze de acest “drept de anti-secesiune”.

În fine, legislația sovietică de la sfîrșitul deceniului garanta tuturor minorităților etnice dreptul de a se opune deciziilor grupului majoritar (inclusiv în cazurile în care aceste minorități nu dispuneau de o autonomie teritorială) prin posibilitatea legală de a vota SEPARAT de grupul titular,

prin referendumuri repetate. Aceste "inovații", nejustificate decât de agonia aparatului de partid, legaliza, de fapt, acțiunile unui grup de clienți ai proiectelor de secesiune internă, care ar fi stopat orice mișcare de părăsire a URSS⁹⁴. Opțiunea independenței reprezenta, în 1990, o cotitură inevitabilă în relațiile dintre principalul promotor al acestei idei naționale — Frontul Popular — și mișcarea conservatoare pro-sovietică — Edinstvo —, îndeplinind funcția unei adevărate coloane "a cincea" împotriva desprinderii RSSM de statul sovietic. În timp ce "curentul național" (naționalist — în terminologia autorilor inspirați de frazeologia opusurilor staliniste cu privire la natura clasială, respectiv — anațională a poporului sovietic) a depus eforturi constante pentru a-și accentua opțiunea ne-sovietică: boicotarea referendumului din martie 1991 și încercarea de a influența autoritățile republicane de a nu semna Tratatul Unional după Novo Ogariovo (23 aprilie, 1991). "Curentul internaționalist" (sau supranațional, în terminologia care presupunea că, "vorbitorii de limbă rusă reprezintă un grup supra-național, un nivel zero neutru al identităților de grup)⁹⁵ a decis să se opună din toate puterile împotriva destrămării "vechii ordini" sovietice. Confruntarea ideologică a Chișinăului cu Moscova a servit doar ca un posibil pretext pentru utilizarea nemulțumirilor existente în scopul formării unei agende interne de secesiune în RSSM. În contrast cu grupul naționalist, perceput drept "gropar al URSS", cea mai mare parte a populației rusofone împărțasea o identitate particulară de "frate mai mare", simțind o frustrare pe care o egala doar entuziasmul naționalist pentru colapsul Uniunii Sovietice. Foarte mulți dintre rusofoni înclinau să considere secesiunea de URSS drept nelegitimă, așteptând o reacție clarificatoare a vechiului centru.

Dacă etapa inițială s-a produs sub semnul primelor încercări de a negocia febril o mai mare libertate politică în cadrul URSS, prin constituirea instituțiilor de stat reprezentative (președintele republicii, re-subordonarea Curții Supreme, Procuraturii Generale autorităților republicane etc.), cea de-a doua etapă solicită o atitudine tranșantă din partea autorităților de la Chișinău pentru a-și preciza forma de organizare a statului, relațiile cu fosta metropolă, dar și opțiunile pe care le va urma viitoarea politică externă. Ca o consecință a reacției la lovitură de stat din Moscova, Prezidiul Parlamentului Republicii Moldova a adoptat hotărârea "Cu privire la PCM" (23 august 1991), prin care interzicea, de fapt, activitatea acestuia și își declara atitudinea sa negativă față de organizatorii loviturii de stat anticonstituționale de la Moscova, inițiind acțiunile necesare pentru afirmarea Republicii Moldova ca „stat independent, suveran și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul fără nici un amestec din afară". Potrivit datelor Institutului Național de Sociologie din Chișinău, peste 79% din populația Republicii Moldova sprijinea, în zilele loviturii de stat de la Moscova, secesiunea de URSS, ceea ce reprezintă mult mai mult decât mărimea procentuală a grupului etnicilor titulari⁹⁶. Ar mai fi de adăugat faptul că 52 din numărul

celor 130 de reprezentanți nemoldoveni (inclusiv 6 din cei 12 etnici găgăuzi) ai fostului Soviet Suprem al RSSM au votat pentru Declarația de independență a Republicii Moldova. Opțiunea independenței reprezenta o premisă necesară pentru a se purcede la constituirea unui stat “civic”, chiar dacă asupra principiilor și valorilor noii statalități mai existau considerabile diferențe între principalele grupuri politice.

Sondaajul Institutului Național de Sociologie, 1992: Atitudinile populației privitor la statutul internațional al Republicii Moldova⁹⁷

	Moldoveni (%)	Nemoldoveni (%)
Unificare rapidă	4,4	1,8
Unificarea ulterioară	7,8	2,1
Federație	8,3	3,2
Independență	67,0	39,1
Parte componentă a CSI	11,9	52,6
Numărul de respondenți	1061 persoane	433 persoane

Despărțirea de URSS se asocia cu scenariul pe care națiunile baltice îl îmbrățișaseră pentru a-și defini identitatea în raport cu “imperiul răului”, optînd pentru reabilitarea statelor naționale, existente pînă la anexarea lor de către URSS. Cu toate acestea, Republica Moldova conținea o serie de particularități legate de faptul că: (1) grupul majoritar al RSSM se învecina, spre deosebire de alte republici unionale, cu un stat a cărui națiune avea origini identice, (2) nici o altă republică unională nu servea drept obiect de dispută dintre fosta URSS și o țară din fostul lagăr socialist, (3) națiunea titulară a RSSM nu cunoscuse decît pentru o foarte scurtă perioadă de timp gustul pentru instituțiile unei independențe de stat. În acest fel, elitele moldovenești urmau să aleagă modelul cel mai potrivit pentru realizarea secesiunii de URSS, trebuind să răspundă mai multor întrebări legate de evoluția noului stat: (1) unificarea cu România? (2) menținerea caracterului sovietic socialist? (3) întemeierea unui stat independent?

Descoperind o “nouă majoritate etnică” într-un stat care-și căuta o nouă identitate, o importantă parte din populația rusofonă părea să nu se simtă atașată acestui proiect de statalitate. Un argument în plus era servit de elitele transnistrene, care începuseră să se înarmeze pentru a-și proteja avantajele economice și militare în această regiune a Republicii Moldova. Circumstanțele în care Parlamentul de la Chișinău adopta, în 27 August 1991, Declarația sa de independență, confirmă faptul că Republica Moldova nu a putut urma nici unul dintre aceste scenarii, gravitînd între o desprindere formală de fostul centru unional și o reintegrare, parțială în noul grup de foste republici sovietice condiționată de absența unei coeziuni interne

(teritoriale și valorice), lipsindu-i garanțiile elementare din partea comunității internaționale. Absența acestor garanții este condiționată și de faptul că, "marșul triumfal al recunoașterii internaționale" a Republicii Moldova nu s-a încununat, la acea dată, cu nici un fel de Acorduri bilaterale, care ar fi garantat tânărului stat moldovean susținere internațională necesară în raport cu țările sale vecine, inclusiv în relația sa cu Rusia. După reculul teritorial pe care Rusia l-a resimțit la Novo-Ogariovo, elitele politice rusești aveau nevoie vitală de căutarea unei noi "misiuni istorice pentru Rusia", indiferent dacă aceasta ar fi însemnat sacrificii umane, pierderi materiale, înțelegând că numai situația de victimă a unor grupuri rusofone ar putea crea condițiile necesare pentru refacerea unității interne.

Influența pe care Moscova o avea în Transnistria asupra colectivelor muncitorești (OSTK) și a elitelor industriale (Consiliul Directorilor) le acreditase imaginea unor marionete obediente, manipulabile și puțin dispuse pentru negocieri. Intrând în rol, elitele regionale de la Tiraspol au înțeles să cîștige beneficii materiale, politice și simbolice din reacțiile pe care le puteau stimula printre liderii ultranaționaliști din Rusia față de "teritoriul strămoșesc al Marii Rusii, afectat de politicile naționaliste ale unei republici liliputane". Reușind să alimenteze sentimentul ultranaționalist velikoros, liderii transnistreni au descoperit, curînd că este mult mai profitabil să se găsească sub protecția necondiționată a Moscovei decît să accepte riscurile unei integrări sociale în cadrul statalității moldovenești. Printre rațiunile pe care le-au invocat pentru a-și legitima statutul special s-au numărat: (1) aflarea de secole a trupelor ruse în Transnistria, (2) legăturile preferențiale cu Complexul Militar Industrial pe care un număr considerabil de întreprinderi spera să le mențină, precum și (3) conotația "pămînturilor strămoșești ale Rusiei", alimentînd o virbație velikoderjavnică printre elitele Moscovei, (4) interesul geopolitic al unor segmente considerabile militare și politice ruse de a păstra sub control o enclavă pe direcția Balcanilor.

Aliajul dintre capacitatea trupelor rusești din regiune și înclinația unui segment important de populație de a-și sacrifica propriile interese în favoarea unor mitologii de clasă sau naționaliste au făcut posibil, în scurt timp, și declanșarea primelor ciocniri armate dintre poliția moldovenească și gărzile nistrene (la care s-au asociat mii de mercenari ruși și ucrainenii). Se cuvine de menționat și impactul deosebit pe care l-a jucat în evoluția conflictului tipul de armament, stocat în depozitele Armatei a 14-ea. Spre deosebire de armatele sovietice dislocate în Țările Baltice, armata a 14-ea reprezenta o armată destinată unor eventuale acțiuni cu caracter ofensiv, ceea ce a făcut ca forța acesteia să rezide în armamentul ușor, motorizat și rapid transportabil. În plus, majoritatea ofițerilor acestei armate a nimerit foarte ușor în plasele propagandei iscusite a naționaliștilor rusofili, dar și a diverselor tertipuri pe care Tiraspolul le-a instrumentat pentru a-i cîștiga de partea sa (distribuirea gratuită de apartamente ofițerilor Armatei a 14-ea,

invitația de a angaja militarii ruși în Armata PMR, discuțiile acordate din belșug militarilor care se angajau în “armata transnistreană”). Ulterior, avînd sprijinul militar al ofițerimii Armatei a 14-ea și accesul aproape nelimitat la orice tipuri de muniții și tehnică militară, aflată la dispoziția trupelor rusești, regimul separatist a purces la nimicirea structurilor constituționale ale autorităților publice locale din regiune și chiar la extinderea controlului pe un teritoriu care nicidecum nu putea fi numit “transnistrean” (cum este orașul Bender și alte localități de pe malul drept al râului Nistru)”.

În etnopolitică se afirmă adeseori că interacțiunile strategice între grupuri diverse indică o dilemă tipică de securitate. Aceste interacțiuni strategice pot produce uneori, în cadrul grupurilor lor de referință, complexe masificate de frică în care tensiunile etnice și conflictele pot crește. Chiar dacă fiecare dilemă strategică poate fi suficientă în sine pentru a produce și a explica izbucnirea conflictului etnic, acesta se întîmplă aproape întotdeauna simultan⁹⁸. Trei factori sînt, de obicei, menționați pentru începutul unui conflict violent: existența unor populații ostile, lideri militarizați și un mediu de securitate nesigur, fiecare dintre acești factori stimulîndu-se reciproc pe o spirală conflictuală⁹⁹. Triada de factori, aparținînd lui Stuart Kaufman, poate fi considerată, în general, ca un instrument deosebit de util pentru explicarea mecanismului de explozie a ostilităților între comunități etnice divergente, deși la fel de importante pentru analiză sînt și condițiile necesare pentru formarea identităților de grup, inclusiv la nivel teritorial.

Ostilitățile în masă pot apare dintr-o serie de stereotipuri negative și reachitarea frustrărilor existente, condiționate chiar de disputele asupra unor simboluri afective, amenințate de pericolul unor nedreptăți etnice. Orice dilemă de securitate solicită un grad înalt de motivație personală pentru asumarea violenței de către ambele părți în conflict, combinate cu o lipsă de informație și acces ușor la resurse militare. În sfîrșit, elitele beligerante pot să-și sporească implicarea lor în conflict printr-un proces de supralicitare. Elitele beligerante pot fi asistate direct de către patroni străini (cum este cazul Rusiei) și care sînt dispuse să-și ofere asistența lor directă pentru capturarea controlului asupra anumitor teritorii ori pentru a crea guvernămînte de marionetă. În Moldova separatismul s-a început de la vacuumul de autoritate creat după colapsul socialismului de stat, întemeiat pe ideologia unui populism etnic. Pierderea statutului social și al complexului “identității de graniță”¹⁰⁰ a oferit un teren fertil pentru viziunile paranoide de conspirație și trădare, care s-a răsfrînt asupra unor grave tensiuni teritoriale și politice.

În Transnistria, sentimentul pierderii și al insatisfacției față de evoluția de după destrămarea URSS s-a asociat altor factori, legați de nevoia unui regim autoritar și politicile de “mare putere” ale Rusiei. Astăzi, configurația teritorială și politică a Republicii Moldova este dictată în mare măsură de natura relațiilor pe care statul național și comunitățile sale lingvistice au

dorit să le angajeze în raporturile lor. Un sondaj realizat în august - octombrie 1998, în Estonia și Moldova, arăta că spre deosebire de rușii din Estonia, rușii din Moldova sînt mult mai puțin înclinați să sprijine independența Republicii Moldova. Chiar dacă numai 45% din ruși au locuit în Estonia toată viața lor, 56% se pronunță în favoarea unei Estonii independente și prospere, în timp ce, dacă 61% dintre respondenții ruși au declarat că au locuit toată viața lor în Moldova doar 15% se pronunță pentru independența statului ai cărui cetățeni se numără. De foarte multe ori, comunitățile culturale rusofone s-au identificat mai degrabă cu extensiunile extra-teritoriale ale statului-mamă, Rusia, trăind un puternic complex de victimizare, alimentat și de pierderea identităților grupului dominant. Pe de altă parte, rezistența la integrarea socială în NSI s-a produs cu atît mai greu, cu cît nu a existat un proiect comun și atractiv nici măcar în sînul grupului titular.

Deloc întîmplător că și identitatea reprezentanților grupului titular marchează deosebiri izbitoare: din 59,5% declarați în pașapoartele lor sovietice drept "estonieni", 64,2% se consideră estonieni, indicînd un prestigiu acordat etnificării estone, în timp ce doar 58,0% dintre respondenți se identifică drept "moldoveni" față de 63,5%, declarați "moldoveni" potrivit recensămîntului de populație din 1989.

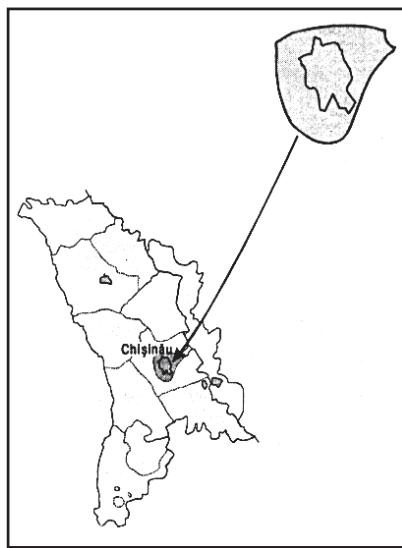
Rusia nu pare să fi ajuns la o idee clară asupra lucrurilor pe care le doresc și consangvinii lor din "vecinătatea imediată". Această concluzie reiese și din campaniile inflamabile în presa și diplomația rusă împotriva cazurilor de discriminare ale drepturilor omului în Țările Baltice și în Moldova, din campaniile xenofobe de sancționare ale caucazienilor din orașele rusești. Pe de altă parte, influența acestor comunități rusești este destul de importantă în fostele republici sovietice. Nu se face nici un secret din faptul că cel mai întins segment al afacerilor este controlat în majoritatea NSI anume de către reprezentanții grupurilor netitulare, și această inegalitate structurală de ordin social este caracteristică, astăzi, inclusiv economiilor statelor baltice. După afirmațiile liderului congresului comunităților rusești din Moldova, acest segment reprezintă în Moldova circa 80% din numărul tuturor întreprinzătorilor. Există un număr important de etnici netitulari care preferă un mediu bicultural, caracterizat prin autoidentificarea multietnică, cu totul diferită de cea formată anterior prin sistemul sovietic de pașaportizare a populației. Deși cu mult mai greu decît s-ar fi așteptat cineva, integrarea socială a populației netitulare în proiectul statalității moldovenești înregistrează o creștere progresivă. Potrivit unui sondaj realizat în august-septembrie 1999, respondenții înclină să creadă că Republica Moldova ar trebui să fie un stat unitar "ca să poată asigura bunăstarea materială a cetățenilor săi", în proporție de 47,5%, democratic și descentralizat — 21,9%, față de numai 2,7% — confederativ și 4,9% — federativ¹⁰¹. După cum putem observa majoritatea respondenților ar vota, în eventualitatea unui referendum național asupra statului Transnistriei pentru integrarea acesteia în

cîmpul constituțional al Republicii Moldova, fără să agreeze un proiect de federalizare sau confederalizare a statului unitar, recunoscut în limitele teritoriale, recunoscute în august 1991.

Secțiunea V

Unitățile teritorial-administrative cu statut special

5.1. Statutul special al municipiului Chișinău



Descriere generală: Acoperind circa 40% din toate impozitele care se colectează în Republica Moldova la bugetul de stat, deținerea controlului administrativ asupra capitalei Chișinău s-a dovedit a fi o placă glisantă pentru majoritatea alegerilor care s-au organizat după 1991. Neavînd la dispoziție rezultatele alegerilor locale, în urma cărora, Primar al capitalei devenea, în 1991, Nicolae Costin, ne vom referi la alegerile din aprilie 26, 1995 și alegerile din mai, 1999. În aprilie 1995 a fost utilizat, pentru prima dată în Republica Moldova, sistemul reprezentării proporționale la distribuirea mandatelor de consilier. Alegerea sistemului d Hondt, care

prevede repartizarea mandatelor din prima operațiune, calculîndu-se un repartitor pentru împărțirea numărului de voturi, înseamnă că legiuitorii care adoptaseră legea electorală respectivă intenționau să sprijine partidele de alegeri, care erau net avantajate față de candidații independenți. Din păcate, aceste alegeri au fost umbrite de contradicțiile conținute în legislația electorală, în special în ceea ce privește condiția de participare la alegeri a unui număr de jumătate plus unu din alegătorii circumscripției electorale, înscrisi pe liste. Declararea alegerilor nevalabile sau nule, prin decizia comisiei electorale de circumscripție sau a comisiei electorale de circumscripție sau a comisiei electorale ierarhic superioare, în termen de 2 săptămîni, era urmată de organizarea unui nou scrutin, iar în situația în care nici aceste alegeri nu satisfăceau condiția impusă de participare a unei jumătăți plus unu din alegători, Președintele țării avea obligația de a numi un organ executiv în frunte cu un primar în circumscripția respectivă. Municipiul Chișinău a trebuit să cunoască toată povestea alegerilor repetate, anulate și denunțate de către o curte judecătorească, avînd în consecință

parte de un Primar desemnat de către Președintele țării, alături de alți 86 de primari din comune și 24 de primari de localități urbane. Aceasta fiindcă, la alegerile din 1995, au participat doar 39,5% din alegătorii înscriși pe listele electorale. Trebuie să remarcăm că, potrivit rezultatelor anunțate după I tur de scrutin, circa 40% din voturile obținute aparțineau Partidului Forțelor Democratice, 15% – PDAM. Experiența alegerilor din 1995 a reprezentat un motiv de adevărată isterie electorală, la alegerile locale din mai 1999, atât printre competitorii politici, cât și printre funcționarii circumscripțiilor electorale din capitală, victoria fiind foarte discutabilă cu doar 51% la alegeri, din cele 25% din alegătorii care au participat la alegeri. Trebuie să amintim că rezultatele finale ale alegerilor din mai 1999, în Municipiul Chișinău, s-au produs în felul următor. Candidatul independent Serafim Urecheanu a fost ales cu 51,05% din voturile valabil exprimate, ceea ce a prezentat circa 105,702 voturi, pe locul 2 plasându-se candidatul din partea PCM, Vasile Iovv, cu 46,961 voturi, ori circa 22,68%. Au urmat: Iurie Roșca (FPCD) – 23,527 voturi, sau 11,36%, Ion Mușuc (USD) 15,993 voturi sau 7,72%, Valeri Klimenko (Ravnopravie) – 8,460 voturi sau 4,10%, Mircea Rusu (PNL) – 5,732 voturi, sau 2,66% și Valeriu Zubco (Partidul Nou Național) – 659 voturi sau 0,32%. Se cuvine de remarcat că rezultatele finale ale acestor alegeri pentru funcția de primar al Municipiului Chișinău au fost destul de criticate, datorită numărului excesiv de mare al buletinelor anulate, ceea ce a făcut posibilă victoria candidatului din primul tur cu o foarte mică diferență la depășirea pragului electoral, stabilit de legislația Republicii Moldova. Mai mulți oficiali din Parlament și partea unor partide politice au pus la îndoială corectitudinea numărării voturilor exprimate. Rezultatele finale ale scrutinului pentru alegerea consiliului Municipal Chișinău, în funcție de partidele înregistrate s-au confidurat în felul următor: BCA – 13 mandate, USD – 3 mandate, CDM – 6 mandate, PFD – 1 mandat, FPCD – 5 mandate, PNL – 1 mandat, ACM – 5 mandate, Ravnopravie – 1 mandat.

Intenționând să sublinieze importanța deosebită a capitalei republicii, Legea privind organizarea administrativ-teritorială atribuie municipiului Chișinău un statut special, reglementat printr-o lege organică, care privește organizarea și funcționarea autorităților administrației publice din capitală (19 aprilie 1995). Potrivit acestei legi, municipiul Chișinău reprezintă o unitate administrativ-teritorială, divizată în 5 sectoare. Sectoarele municipiului Chișinău integrează o parte din teritoriul de bază al municipiului, dar și unități administrativ-teritoriale autonome, orașe, sate (comune), organizate în conformitate cu prevederile legii privind administrația publică locală. Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în municipiu sînt: consiliul municipal, primăria municipiului și primarul municipiului, potrivit Statutului special al acestei unități teritoriale. În legătură cu acest statut au apărut ulterior o serie de dificultăți logice și juridice, producînd discuții fierbinți asupra felului în care prevederile legii

corespund realităților specifice ale municipiului. Trebuie să menționăm că, pe lângă municipiul Chișinău există și Județul Chișinău, cu reședința temporară în orașelul Ialoveni, dar care ar fi trebuit să dispună de reședință în același municipiu Chișinău.

Prima nedumerire este legată de faptul că articolul 4 (4) din lege conferă municipiului Chișinău un nivel administrativ de competență de nivelul al II-lea, atît timp cît alegătorii acestui municipiu au votat, la alegerile din 1999, pentru un primar și pentru un Consiliu municipal, nu și județean (de nivelul II). Explicația autorilor legii s-a întemeiat pe faptul includerii unui important număr de localități învecinate în cadrul municipiului Chișinău, ceea ce se explica la un anumit moment prin facilitățile și asistența pe care aceste localități o puteau solicita din partea Primăriei municipiului Chișinău, pe de o parte, iar pe de altă parte, pe importanța voturilor din mediul rural asupra candidatului pentru funcția de Primar. În acest fel, politica atragerii unui electorat rural în cadrul circumscripției municipale Chișinău pot fi condiferte pe deplin electorale. Un exemplu în acest sens îl constituie și faptul că multe dintre localitățile incluse în cadrul municipiului Chișinău pot fi numite cu mare greu localități adiacente, cum este Vadul lui Vodă. A doua racilă a funcționării autorităților municipale Chișinău s-a legat de faptul că, organul său reprezentativ – Consiliul municipal, s-a trezit că dispune de atribuții cu mult limitate în comparație cu Primarul său general. Trebuie să menționăm că acestei funcții de “Primar general” i s-a atras mai multă atenție și interes decît Consiliului municipal, chiar dacă, formal, Consiliul municipal constituie autoritatea deliberativă supremă a Municipiului, iar Primăria municipiului – autoritatea executivă. Consiliul se alege pe un mandat de 4 ani, prin vot universal, direct, secret și liber exprimat, tot astfel și Primarul ales pentru același număr de ani, dar avînd puterea de control asupra viceprimarilor, pretorilor și tuturor agențiilor executive ale municipiului. Consiliul municipal este responsabil de: coordonarea activității consilierilor orășenești și sătești (comunali), din componența municipiului; stabilirea și modificarea hotarelor sectoarelor; aprobarea, la propunerea primarului, a structurii și a statului de funcții ale aparatului preturilor și altele.

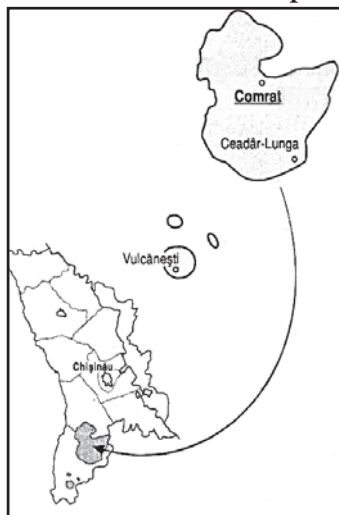
Trebuie să remarcăm că titlul de Primar General, inserat în textul Legii privind statutul special al municipiului Chișinău intenționa, aparent, să legitimizeze superioritatea Primarului municipiului față de acei primari care erau aleși la nivelul comunelor asociate Municipiului Chișinău. Modificările aduse, în februarie 2000, Legii privind statutul special al municipiului Chișinău au limitat semnificativ atribuțiile primarului general al capitalei, subordonîndu-l Consiliului municipal, care va avea de acum înainte dreptul legal de a numi pretorii și viceprimarii primăriei municipiului Chișinău. Autorii acestei inițiative și-au motivat punctul de vedere prin faptul că actualul primar al capitalei și-a întărit prea mult puterea sa unipersonală,

cea ce nu reflectă spiritul și sarcinile reformei sistemului de administrare publică, adoptat după 1998. Totuși, deputații nu au reușit să renunțe la formula de “primar general” și la calitatea acestuia de membru al guvernului, care produc destul de multe confuzii și ambiguități. Un primar general ar însemna, de fapt, că acesta ar avea în subordonarea sa și alți primari (care nu sînt generali), ceea ce ar contraveni principiului de autonomie locală și descentralizare administrativă. Inițial, acest statut de “primar general” urmărea clar intenția de a sublinia importanța deosebită a persoanei din vârful executivului celei mai importante așezări urbane din republică. Cu asocierea a peste 20 de localități rurale mărginașe la municipiul Chișinău, această formulă a început să trezească temeri că actualul primar urmărește nu doar bunăstarea locuitorilor capitalei, dar și un rol politic pe care va dori să-l joace la un moment dat. Menționăm că această calitate dublă de “ales local” și “membru al administrației centrale” îl are și actualul bașcan al UTAG, despre care vom discuta în paragraful următor.

Împotrivindu-se din răspuneri noilor inițiative care derivau din numele PCM și a PPCD, actualul primar a inspirat o serie de proteste și reacții publice. Noile amendamente care-au fost adoptate în parlament la Legea privind Statutul Municipiului Chișinău au vizat constituirea unui Birou permanent, condus de un președinte al Consiliului municipal și un vicepreședinte, ales dintre consilieri, în competența cărora va intra supervizarea treburilor publice din municipiu, inclusiv ale politicilor de cadre, care rămîneau pînă nu demult o prerogativă exclusivă a primarului în exercițiu.

5.2. Autonomia Găgăuză – UTAG

Geneza Statutului Special al autonomiei găgăuze



Găsirea unei soluții pentru rezolvarea diferendului dintre Comrat și Chișinău s-a produs abia în 1994, după adoptarea noii Constituții și schimbarea componenței delegației găgăuze la negocieri. Autoritățile centrale și cele regionale au trebuit să accepte compromise semnificative: Chișinăul a trebuit să recunoască autonomia unui teritoriu “găgăuz”, dotat cu organe legislative proprii (regionale) și executive, întemeiate în corespundere cu Legea privind Statutul juridic al Unității Administrativ-Teritoriale Găgăuz-Yeri. De cealaltă parte, liderii găgăuzi au trebuit să renunțe la cererile lor de a revendica constituirea unei republici separate, acceptînd să-și realizeze interesele lor

specifice, de natură etno-teritorială, în cadrul angajamentelor constituționale ale Republicii Moldova. Legea privind statutul special al UTAG definește Găgăuz-Yeri drept o “formațiune autonomă, că forma de autodeterminare a găgăuzilor, și parte componentă a Republicii Moldova”¹⁰². Este semnificativ preambulul Legii privind statutul juridic special al Găgăuz Yeri, în care găsim o sinteză a concepției autorităților centrale naționale asupra acestei autonomii: *“manifestînd bunăvoință și năzuind a păstra bunele relații dintre popoare care s-au constituit timp de secole; în scopul satisfacerii necesităților naționale și păstrării identității naționale a găgăuzilor, dezvoltării lor plenare și multilaterale, prosperării limbii și culturii naționale, asigurării sinestătorniciei politice și economice; ținînd cont de faptul că purtător inițial al statutului Găgăuz-Yeri – locul unde trăiesc găgăuzii – este poporul găgăuz puțin numeros, care locuiește compact pe teritoriul Republicii Moldova; acordînd prioritate drepturilor omului, înțelegînd necesitatea îmbinării intereselor general – umane cu cele naționale; reiterînd egalitatea în drepturi a tuturor cetățenilor care locuiesc în unitatea teritorială autonomă ce se formează indiferent de naționalitate și de alte indicii”*.

Legea definește autonomia în termeni național-teritoriali, calificîndu-i pe găgăuzi drept “popor puțin numeros” și beneficiar al acestei unități administrativ-teritoriale, administrarea căreia se înfăptuiește însă “în interesul întregii populații”. Comratul a renunțat la pretenția de a-și avea propria valută, acceptînd să lase sub deplina jurisdicție a Chișinăului toate chestiunile legate de politica externă și de apărare, dar păstrîndu-și posibilitatea de a menține contacte comerciale și culturale cu țările de afinitate istorică. Constituția Republicii Moldova are preeminență asupra oricăror acte, adoptate la nivel regional, acțiunea cărora este nulă în cazul în care ar contraveni Constituției. Pe teritoriul Găgăuziei sînt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova. În schimb, Legea privind statutul special al Găgăuziei conține o prevedere care stipulează dreptul UTAG de a se separa de restul republicii în situația în care aceasta (Republica Moldova) decide să renunțe la independență unindu-se cu oricare alt stat străin (dreptul la auto-determinare externă)¹⁰³. Reamintim că formarea instituțiilor UTAG s-a început din primăvara anului 1995, după desfășurarea unui referendum în localitățile cu populație semnificativă sau majoritară găgăuză. Potrivit Legii menționate mai sus, localitățile în care existau peste 50% de populație găgăuză au fost automat incluse în componența UTAG.

În ciuda faptului că apariția autonomiei teritoriale găgăuze a fost întîmpinată cu destulă rezistență și neîncredere la Chișinău, în special printre formațiunile politice de dreapta, care calificau noua entitate teritorială drept inacceptabilă din punctul de vedere al integrității și indivizibilității teritoriale a republicii, considerînd drept lipsit de temei argumentul privind “drepturile istorice” ale găgăuzilor asupra acestor pămînturi¹⁰⁴. Negocierea înțelegerii din 1994 a condus, în timp, spre o schimbare vizibilă a atitudinilor față de

UTAG și comunitatea găgăuză, în particular. Cu toate acestea, chiar dacă experiența regionalismului găgăuz pare a fi o politică corectă de acomodare la aspirațiile unei minorități etnice, există și o serie de critici care privesc eficiența instituțiilor existente în cadrul acestei autonomii. Astfel, o parte din opoziția de la Chișinău argumentează că apariția autonomiei nu a contribuit semnificativ la încetățenirea limbii găgăuze culte la nivelul populației (un obiectiv de temelie a mișcării găgăuze de după 1990)¹⁰⁵, și nici nu au progresat în vederea “socializării” populației găgăuze și a instituțiilor locale cu instituțiile democratice ale Republicii Moldova. Oaspeții care au ocazia să viziteze această regiune sînt nevoiți să observe că UTAG, în ultimii ani, nu a făcut altceva, decît să mențină în viață “relicvele comuniste și obiceiurile autoritare în regiune”¹⁰⁶. La începutul anului 1995, au fost alese organele legislative și executive regionale: Bașcanul (Guvernatorul) și Halc Toplușu (Adunarea Populară) a Unității Administrativ-Teritoriale Găgăuz Yeri. Atitudinea noilor autorități regionale s-a făcut imediat remarcată printr-un ton ofensiv (și chiar revizionist) față de cadrul normativ care stabilește natura relațiilor juridice între administrația centrală de la Chișinău și UTAG. Chiar la începutul anului 2000, Președintele Adunării Populare a UTAG, Kendighelian, declara furios că: “Republica Moldova nu a devenit o garanție a realizării legii privind Statutul special al autonomiei găgăuze” și că... “Republica Moldova își permite să vîndă la stînga și la dreapta obiectivele economice din autonomie, care constituie (sic!) temelia reproducerii etnosului găgăuz” și că “autonomia presupune relații federative, iar administrația centrală vrea să ne închidă într-un sistem județean. Centrul este vinovat de politica de discriminare deliberată a autonomiei și a poporului găgăuz”¹⁰⁷.

Fără îndoială că asemenea declarații merită o analiză aparte și o reacție imediată a autorităților publice de nivel central. Pe de o parte, putem înțelege neliniștea firească a autorităților autonomiei legate de procesul privatizării unor întreprinderi situate în teritoriul aflat în competența lor. Potrivit Legii privind statutul juridic al Găgăuziei (articolul 14, pct. 1), Guvernatorul UTAG “este persoana oficială supremă a Găgăuziei”, în subordinea căruia se găsesc toate autoritățile administrației publice. Legea stipulează alegerea unui nou Bașcan la fiecare 4 ani de zile, care este ales prin intermediul votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Unica condiție discriminatorie care se pune la obținerea acestei funcții foarte importante a autonomiei se leagă de împlinirea vârstei de 35 de ani și cunoașterea limbii găgăuze. În linii mari, Guvernatorul UTAG poate fi ușor confundat cu figura unui mini-președinte, întrucît poate primi un vot de blam din partea forului legislativ (cu votul a 2/3 din deputații aleși ai Adunării Populare)¹⁰⁸, poate emite hotărîri și dispoziții (un fel de decrete locale) care sînt obligatorii pe tot teritoriul Găgăuziei și intră în vigoare la data publicării (art. 14, pct. 7). Totuși, spre deosebire de Președintele Republicii Moldova, Guvernatorul UTAG este confirmat în funcție de Președintele Republicii Moldova, și nu de Curtea Constituțională,

cum se întâmplă în cazul autorităților centrale. Această diferență concentrică de ierarhie constituțională desemnează, de altfel, și o serioasă problemă legată de limitele jurisdicției în relațiile dintre nivelul regional și cel central în exercitarea competențelor specifice. Statutul deputatului în Adunarea Populară a Găgăuziei este asimilat statutului consilierului cu respectarea particularităților prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei¹⁰⁹. Să elucidăm aceste aspecte prin următorul exemplu.

Desăvârșirea formării autonomiei teritoriale găgăuze

Cu o lună înainte de desfășurarea alegerilor legislative ale Republicii Moldova din 1998, Comisia Electorală Centrală a discutat proiectul unui Regulament privind funcționarea autonomiei găgăuze, care încheia procesul de formare al regimului juridic al autonomiei, reiterând drepturile și libertățile locuitorilor regiunii, modul de organizare și împuterniciri ale organelor de conducere și structura instituțiilor judecătorești locale. Adunarea Populară a UTAG a adoptat primul proiect al acestui Regulament la 23 ianuarie 1998, însă, datorită criticilor pe care autoritățile centrale le-au adresat proiectului emis de autoritățile de la Comrat, a trebuit să revină din nou asupra acestui proiect pentru ca abia la 12 mai să-l adopte definitiv. CEC, ca și Curtea Supremă de Justiție, au supus unei critici acide proiectul acestui Regulament pe motiv că, "acesta nu este adus în conformitate cu legislația în vigoare", sugerând autorilor lui să omită din textul Regulamentului o serie de prevederi cu privire la cetățenia găgăuză, judecătoria supremă locală, argumentându-și aceste poziții și în temeiul unor avize primite din partea experților Consiliului European. Anularea referendumului asupra acestui Regulament a provocat o reacție de nemulțumire la Comrat. Exploatând animozități create partidele de extrema stângă au obținut, la scrutinul din 1998, circa 70% din voturile exprimate în localitățile găgăuze. Observatorii locali au fost surprinși, însă, nu atât de victoria categorică a PCM, cât de înfrângerea PDAM (care obținea mai puțin de 1,22% din voturi în autonomia găgăuză) și care era considerat pe drept cuvânt drept adevăratul "naș" al autonomiei găgăuze.

Rezultatele scrutinului din 1998

Competitorii electorali	Abrevierea	Tipul de alegeri	Numărul de voturi obținute	Numărul mandatelor
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	BCAS	ACL AP	47,39 31,59	177 9
Alianța Centristă	AC	ACL AP	7,21 3,38	15 1
Convenția Democrată	CDM	ACL AP	2,17 3,15	5

Partidul Democrat Popular	PDP	ACL AP		1
Mișcarea Social Politică Ravnopravie (Equity)	MSPR	ACL AP	0,80	1
Uniunea Social-Democrată Furnica/	USDFS	ACL AP	3,46 9,51	8
Speranța Partidul Socialist	PS	ACL AP	5,77 7,20	23 4
Candidați independenți	CI	ACL AP	33,18 54,16	44 12

Motivele acestei înfringeri erau condiționate, pe de o parte, de eșecul politicilor administrației Sangheli de a relansa economia păstrînd nealterat monopolul asupra gospodăriilor colective din agricultură, iar, pe de altă parte – de erorile lamentabile ale campaniei electorale în UTAG. Următoarea surpriză a scrutinului parlamentar din 1998 s-a datorat eșecului unui alt segment de stînga din ramura coaliției de guvernămînt – Unitatea Socialistă care, contînd pe voturile sigure ale minorităților etnice, s-a autoamăgit pînă într-atît încît a obținut mai puțin de 1% din voturile găgăuze (în ciuda faptului că în ajunul scrutinului își asigurase alianța cu partidul naționalist găgăuz “Vatan”). Faptul că acest partid, cu 11 deputați în Adunarea Populară, nu reușea să consolideze pozițiile mișcării Edinstvo confirma dezinteresul electoratului găgăuz de a mai susține un partid populist, filorus, dar și începutul unei adevărate “decadențe” a deținătorilor puterii în autonomia găgăuză. Această schimbare a opiniei publice trezea speranța că alegătorii găgăuzi se vor orienta spre preocupările lor social-economice și vor uita sau vor plasa pe un plan secund sloganurile etno-naționale. Regenerarea culturii naționale și a limbii găgăuze întîmpină astăzi grave dificultăți în UTAG, aceasta datorîndu-se unui cadru instituțional adecvat noilor realități culturale ale autonomiei. Astfel, în ciuda faptului că Legislația stipulează egalitatea utilizării a 3 limbi oficiale în autonomie – româna, rusa și găgăuza¹¹⁰ –, limba de lucru a rămas și astăzi limba rusă, ceea ce nu contribuie la creșterea prestigiului limbii naționale și a culturii găgăuze.

Regimul juridic al UTAG

Reprezentînd cea mai “veche” regiune, constituită în Republica Moldova după 1994, prin adoptarea Legii privind Statutul special (Ulojenie) al Unității Teritoriale Autonome Găgăuze, UTAG rămîne o parte inseparabilă a Republicii Moldova, o regiune care este obligată să respecte legislația națională și Constituția țării. Faptul că apariția UTAG s-a constituit în corespundere

cu prevederile Constituției (articolul 111, statutul special de autonomie) reprezintă o ilustrare a supremației actului constituțional de bază față de orice alte acte și decizii, adoptate de către organele regionale, executive sau legislative. Potrivit Legii privind statutul juridic special al UTAG, din 14 ianuarie 1995, "Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției RM a prezentei legi și a unor alte legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile prevăzute de prezenta lege), Regulamentul Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Toplușu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova"¹¹¹. Există, fără îndoială, un specific al autonomiei găgăuze față de celelalte entități regionale de nivelul II. Adunarea Populară, care constituie autoritatea reprezentativă și deliberativă a Găgăuziei, este investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competențelor sale, fixate în art. 12 al Legii privind statutul juridic special al UTAG (14 ianuarie 1995). Astfel, Adunarea Populară adoptă legi locale în următoarele domenii:

- știință, cultură, învățământ;
- gospodărie comunală și de locuințe, urbanistică;
- ocrotire a sănătății, cultură fizică și sport;
- activitate bugetar-financiară și fiscală locală;
- economice și ecologie;
- relații de muncă și asistență socială.

Legea propune și o serie de competențe descrise a autonomiei găgăuze, evidențiind printre acestea: a) soluționarea, în condițiile legii, a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirii și modificării categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și sateelor, denumirii lor; b) participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei; c) stabilirea modului de organizare și de activitate a autorităților administrației publice locale ale Găgăuziei și a asociațiilor de cetățeni, cu excepția partidelor și altor organizații social-politice; d) fixarea, organizarea și efectuarea alegerilor de deputați în Adunarea Populară și aprobarea componenței Comisiei Electorale Centrale pentru efectuarea alegerilor, fixarea alegerilor în autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia; e) efectuarea referendumului local în problemele ce țin de competența Găgăuziei; f) aprobarea regulamentului privind simbolică Găgăuziei; g) stabilirea titlurilor de onoare și aprobarea distincțiilor; h) examinarea chestiunii și înaintarea în Parlamentul Republicii Moldova a inițiativei privind decretarea stării excepționale pe teritoriul Găgăuziei și instituirea formei speciale de administrare, în acest caz, în interesul securității și protecției locuitorilor Găgăuziei; i) dreptul de a se adresa, în condițiile legii Curții Constituționale a Republicii Moldova, pentru a anula actele normative ale autorităților legislative și executive ale Republicii Moldova, care lezează împuternicirile Găgăuziei.

Există o serie de domenii în care UTAG și administrația centrală de la Chișinău pot considera, însă, drept pe deplin justificabil a se interfera, folosindu-se de terminologia nebuloasă și alambicată a legislației întemeietoare (Legea privind statutul juridic al autonomiei găgăuze). Un exemplu în acest sens îl reprezintă faptul adoptării unor legi proprii în materie de patrimoniu, fiind valabile doar pe teritoriul UTAG. Care este relația dintre competența deplină a Parlamentului de la Chișinău de a institui "legi generale de conduită", din momentul în care o autoritate regională se îngrădește de legislația națională prin recursul la autonomia de care se bucură? Presupun oare actualele legi privind statutul special al autonomiei găgăuze și anumite instrumente, care să permită o delimitare mai clară a competențelor și a sferelor de interes exclusiv al guvernului central, altfel decât prin schimbarea Constituției sau a Regulamentului Găgăuziei (a Ulojeniei)? Menționăm că o Lege cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (promulgată la 4 noiembrie 1999 și adoptată la 16 iulie 1999) se declara drept valabilă pentru TOATE unitățile administrativ-teritoriale în ceea ce privește "proprietatea lor publică, care se constituie din patrimoniul ce aparține unităților administrativ-teritoriale respective: a satului, comunei, orașului, municipiului, județului, unității teritoriale autonome Găgăuzia"¹¹². La începutul anului 1999, Adunarea Supremă a UTAG a decis să adopte o lege specială privind "regimul proprietății în cadrul autonomiei teritoriale", drept care, Bașcanul UTAG a emis o decizie prin care interzicea orice tranzacții cu proprietăți pe teritoriul UTAG, subliniind în acest fel prerogativa de a-și administra de "sinestătător" problemele dezvoltării sale economice. Aici putem reveni la una din prevederile esențiale ale articolului 1 (3) din Legea cu privire la statutul juridic special al autonomiei găgăuze (legate de garanția tuturor drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție și de legile Republicii Moldova), printre care se numără și egalitatea cetățenilor în fața legii, dreptul la proprietate, consfințit de Constituția Republicii Moldova. Fără îndoială, orice interdicții impuse operațiilor legate de proprietate nu reprezintă doar o "chestiune internă" a unităților teritoriale sau a celor "cu regim special", ci o problemă legată de drepturile intime ale tuturor cetățenilor Republicii Moldova. Sîntem în prezența unui abur al puterii legislative de nivel regional și este de latitudinea administrației centrale de a reacționa operativ la situația creată și, respectiv, a autorităților jurisdicționale de a impune autorităților regionale găgăuze de a-și adecva deciziile luate la cadrul juridic superior existent.

În general, începutul anului 2000 a fost destul de bogat în declarații belicoase din partea Comratului la adresa autorităților centrale. La începutul anului, agențiile de presă relatau despre înființarea unei reprezentanțe diplomatice a UTAG la Ankara și Tiraspol¹¹³, ca urmare a unei legi speciale a Adunării Populare a UTAG "privind reprezentarea autonomiei în alte

țări și regiuni”. Dincolo de aspectul strict juridic al acestei chestiuni, care nu ține nicidecum de competența unei adunări regionale reprezentative (fiindcă politica externă și numirea de reprezentanți diplomatici intră în competența exclusivă a puterii centrale), se găsea și aspectul politic al aceste axe “reeditate: Comrat-Tiraspol”. Autoritățile de la Comrat nu aveau cum să nu știe cât de dificil evaluează negocierile dintre Chișinău și Tiraspol asupra viitorului statut al raioanelor estice și, din acest motiv, orice intruziuni necugetate din partea unor subiecți subnaționali (cum este și cazul UTAG) sînt considerate ca fiind neproductive din punctul de vedere al principiilor-cheie în cadrul negocierilor. În sfîrșit, aspectul subiectiv al acestei probleme era legat de faptul că persoana desemnată de Adunarea Populară a UTAG (chiar și acceptînd retractarea pe care Bașcanul UTAG avea s-o opereze imediat după acest eveniment) era asociată cu evoluțiile secesioniste ale fostei Republici Găgăuze, fiind fostul șef al gărzilor armate găgăuze — batalionul Budjak — care a avut un rol crucial în declanșarea ostilităților dintre localitățile găgăuze și autoritățile centrale din perioada anilor 1991-1993. În plus, atmosfera este tensionată de declarațiile Președintelui Adunării Populare, Kendighelian după care, “ar exista relații federative în raporturile dintre Comrat și Chișinău” și că “delegarea unui reprezentant al autonomiei găgăuze la Tiraspol ar reprezenta îndeplinirea unui Acord bilateral încheiat în 1993 între nerecunoscutele Republici Găgăuză și RMN”.

Printr-o comparație cu regiunile autonome spaniole, trebuie să remarcăm că, în acest caz, orice acorduri încheiate între regiunile autonome trebuie să fie prezentate spre aprobare Cortesului (Parlamentului) sau, dacă acordul depășește problemele care se află sub jurisdicția exclusivă a regiunilor autonome, trebuie să fie mai întîi aprobat de Cortes¹¹⁴. Orice alte acorduri și tratate internaționale în domeniul relațiilor culturale au nevoie de aprobarea expresă a guvernului central spaniol, ceea ce pare o practică destul de recomandabilă și în cazul regionalismelor tot mai pronunțate ale regiunilor din Republica Moldova. Președintele Comisiei Juridice a Parlamentului Republicii Moldova, Eugen Rusu, care declara Agenției BASA-pres că “Adunarea Populară a autonomiei găgăuze nu are nici un drept să-și delegheze propriii reprezentanți oficiali în alte țări și regiuni, întrucît ea nu reprezintă un subiect al dreptului internațional”¹¹⁵. După reacția Chișinăului față de delegarea unei reprezentanțe interne a UTAG la Comrat și Tiraspol, liderul Adunării Populare, Kendighelian a declarat că “aceasta reprezintă o atribuție deplină a autonomiei și că Chișinăul nu trebuie să se amestece în treburile interne ale autonomiei”. Se observă cu ochiul neînarmat că anumiți demnitari regionali ai autonomiei găgăuze înclină să reinterpreze prevederile legii privind Statutul UTAG de o manieră foarte personală și chiar hazardată.

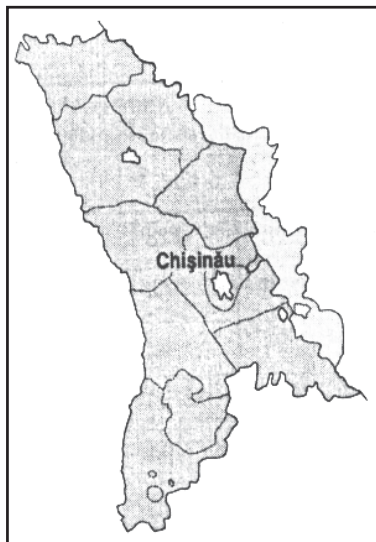
Comparînd atent ponderea de care se bucură autoritățile subnaționale, vom observa că relațiile internaționale sînt de competența exclusivă a administrației centrale. În virtutea articolului 32 din Constituția Germaniei,

competența în materie de relații internaționale aparține doar autorităților federale. Nimic nu împiedică nivelul primar de autoritate reprezentativă locală – comunele – să întrețină relații cu comunele din străinătate, vorbindu-se chiar despre “afacerile libere ale comunităților locale”, dar aceste lucruri sînt delegate prin prevederi exprese statelor germane. În ianuarie Adunarea Populară a UTAG a adoptat un proiect echilibrat de buget pentru anul 2000, suma cheltuielilor și veniturilor reprezentînd suma de 81,7 mil. lei. Bugetul nu presupune nici un fel de transferuri către bugetul consolidat de stat, în schimb prevede anumite alocații de la centru pentru școlile, grădinițele, spitalele, Universitatea și colegiile din autonomie. Există cîteva observații generale asupra bugetului UTAG. Prima observație ține de faptul că UTAG a beneficiat, ca și alte unități administrativ-teritoriale, de creditele străine, primite pe parcursul ultimilor ani din partea donatorilor externi, estimîndu-se că Găgăuzia ar trebui să achite peste 60 mil. lei în anul 2000 numai pentru achitarea datoriilor externe; a doua observație ține de faptul că taxele și accizele vamale, colectate la trecerile vamale către Ucraina, reprezintă o competență exclusivă a autorităților centrale. În același timp, anumiți lideri de la Comrat au opinat că Parlamentul unicameral de la Chișinău “nu permite reflectarea fidelă a intereselor specifice ale regiunii la nivel național”, solicitînd ajutor din partea Președintelui Republicii Moldova la garantarea mai multor locuri/mandate de deputat pentru etnicii găgăuzi. În realitate, deși nu există vreo stipulare expresă în Legislația electorală (care ar fi poate comună unor sisteme federale sau unor Parlamente bicamerale), actualmente, există un număr de 5 deputați de origine etnică găgăuza în Parlament. Acest număr depășește mărimea procentuală a găgăuzilor în raport cu populația totală a republicii (3,8:100%), și face irelevant proiectul de formare al organelor centrale pe criterii de proporționalitate etnică.

5.3. Autonomia Transnistreană: autonomie, subiect federativ ori enclavă nerecunoscută?

Conflictul:

Recomandările statelor participante la mecanismul quadripartit pentru reglementarea conflictului nistrean au avut prea puține șanse să se realizeze, datorită faptului că Rusia a inițiat obstrucționarea acestui mecanism solicitînd utilizarea Armatei a 14-ea în calitate de forță de pacificare și includerea părții nistrene în calitate de subiect la negocieri. În consecință, negocierile au început să se numească “pentru găsirea unui statut politic regiunii nistrene ca o condiție a soluționării conflictului”, ceea ce nu era acceptabil pentru celelalte 3 părți ale mecanismului quadripartit. Chișinăul insistă în continuare asupra evacuării trupelor și munițiilor ruse, considerîndu-le a fi un motiv esențial la resuscitarea tendințelor separatiste



și a conflictului militar din raioanele sale estice. Izbucnirea atrocităților la Dubăsari și Bender a făcut inutil întregul mecanism de negocieri quadripartite, care s-a transformat, pur și simplu, într-o materie de relații bilaterale între Rusia și Moldova. Analizînd doar elementele organelor sale de putere și fără a ne referi la aspectul “neconstituționalității lor”, trebuie să remarcăm că, în forma sa actuală, PMR reprezintă o mixtură dintre regimul prezidențial și o structură parlamentară, reprezentată prin Sovietele de deputați locali.

La începutul lunii februarie, 2000, Sovietul Suprem al PMR re-vota din nou mărirea salariului minim de bază în pofida interdicției anunțate de către Pre-

ședintele Smirnov, care amenințase că în acest caz îl va dizolva¹¹⁶. Amintim că acest salariu mediu pe economie era stabilit în mărirea de 2,43 mil. ruble locale (ori – 0,6 USD), resursele pentru acoperirea deficitului bugetar fiind de așteptat să fie calculate pe seama fondurilor speciale, inclusiv a revizuirii privilegiilor existente, creditele investiționale, reducerea structurilor de stat, restructurarea sferei bugetare etc.

Problema refugiaților

Problema refugiaților interni a devenit un subiect de preocupare al autorităților de la Chișinău. În primele săptămîni ale confruntărilor armate din mai 1992, presa raporta despre strămutarea a circa 200.000 de oameni din teritoriile în care s-au produs ciocnirile militare între trupele separatiste transnistrene, susținute puternic de către armata rusă staționată în regiune și trupele de voluntari și de poliție ale Republicii Moldova. Această cifră a fost adeseori pusă în discuție, inclusiv de către Asociațiile foștilor combatanți și voluntari, după care numărul total al refugiaților din 1992 s-a ridicat la peste 10.000. Numai de la Institutul Pedagogic din Tiraspol s-au refugiat la Chișinău peste 450 de profesori (cu tot cu familii) și 1.500 de studenți. Chiar dacă cifra reală mai poate fi pusă în discuție, cunoscîndu-se că unele dintre aceste organizații sînt cointeresate să pretindă a reprezenta un număr mai mare pentru a-și imprima o mai mare importanță, revenirea refugiaților din zona nistreană pe la casele lor își are dimensiunile sale politice, economice și morale. Cel mai dureros este faptul că printre acești refugiați se numără, în primul rînd, cei care și pînă la luptele de la Tighina au rezistat împotriva persecuțiilor regimului separatist, au luptat sau au simpatizat idealurile asumate de Chișinău, s-au declarat deschis cetățeni ai Moldovei,

sperînd că această loialitate va fi tratată cu atenție de către autorități. Dacă primii dintre refugiații de pe malul stîng au primit chiar niște adeverințe de refugiați (în conformitate cu o hotărîre specială a Guvernului din 17 martie 1992), după armistițiul semnat la Moscova de Elțin și Snegur și înghețarea conflictului, ulterior, mai toate Guvernele de la Chișinău au încercat să evite din răspuseri pînă și referințele la noțiunea de “refugiat”, preferînd utilizarea unor sintagme mai neutre și mai lunecoase, cum este cea de “strămutați provizoriu”, sub argumentul formal că “nu poți fi refugiat în propria țară”¹¹⁷. Doar mai apoi s-a văzut că intenția ascunsă a politicianilor de la Chișinău era legată de frica de a nu oferi celor strămutați din locurile lor de trai, asistența pe care aceștia o solicitau, pe de o parte, iar pe de altă parte, ca aceștia să nu “deranjeze cumva sensibilitățile delegațiilor separatiste” care, drept răsplată, au devenit și mai obraznici, fiind sprijiniți de forțele șoviniste din Rusia.

Astfel, în ochii demnitarilor de la Chișinău, după 1992 oficial, nu au mai existat *refugiați politici*, ci doar oameni „fără loc permanent de trai”, aceștia fiind sfătuiți în permanență “să nu facă gălăgie”, să nu se implice în politică, fiindcă, în curînd, conflictul se va rezolva, pentru ca ulterior, să se reușească a scinda asociațiile de refugiați pe criterii de loialitate față de cele două personalități de referință ale scenei politice din Moldova: Snegur și Lucinschi. Spre deosebire de autoritățile de la Tbilisi, pentru care monitorizarea procesului de revenire a refugiaților din zonele conflictelor teritoriale, însemnînd revenirea fiecărui cetățean georgian la locul său de baștină, pe care fusese silit să-și părăsească după secesiunea Abhaziei sau Osetiei — reprezintă o prioritate națională, la Chișinău, se pare, nimeni nu cunoaște cu exactitate numărul real al celor care au devenit refugiați în propria lor țară, mai grav fiindcă nimeni nici nu dorește să ridice această chestiune la negocierile cu separatiștii nistreni. Negociatorii moldoveni continuă să se complacă într-o adevărată derivă a reperelor pentru aceste negocieri continue, răsplătind cu cedări și concesii unilaterale zăngănitul paharelor de șampanie la diversele întîlniri “de nivel înalt între părți”. Chiar și amnistiiile de după 1992 s-au făcut unilateral, numai din partea Chișinăului, Tiraspolul refuzînd cu obstinație să se conformeze solicitărilor organizațiilor internaționale pe motiv că nu sînt recunoscute de către acestea, ținerea în captivitate a grupului Ilașcu fiind cel mai strigător la cer exemplu de “terorism etnic” și de nerespectare a obligațiilor care derivau din Convențiile Snegur-Elțin din 1992. De fapt, nici una din autoritățile publice de la Chișinău nu s-a ocupat, pîna în prezent, la modul serios de problema refugiaților interni, fie că cererile acestora depășeau posibilitățile economice ale guvernelor trecute, fie că implicarea mai activă a unor organizații internaționale în oferirea de asistență refugiaților din zona nistreană ar fi redus din hegemonia “pacificatoare” a Rusiei în arealul fostei URSS. În acest fel, problema refugiaților interni a rămas în afara cercului de discuții purtate între Chișinău

și Tiraspol sub supravegherea mediatorilor. Neglijarea constantă a problemei refugiaților interni derivă și din faptul că lipsește cu desăvârșire o legislație în problema refugiaților, Republica Moldova nesemnând câteva Convenții internaționale, inclusiv cea privind statutul refugiaților (1951), Convenția privind prevenirea și reprimarea crimelor de apartheid, precum și a Protocoalelor adiționale la Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile.

La rîndul lor refugiații, au preferat să se mulțumească cu câteva odăi reci de cămin, cu salarii neplătite la timp, uitînd de obligația morală de a-și cere cu insistență dreptul de a fi calificați drept „refugiați politic” și, respectiv, de a solicita asistență din partea organizațiilor internaționale specializate, încît astăzi, potrivit datelor biroului de legătură din Moldova al Înalțului Comisariat pentru refugiați (ICNUR) al Națiunilor Unite, în calitate de refugiați sînt înregistrate doar 205 familii (sau aproximativ 1.000 de persoane), numărul lor fiind, după cum spuneam anterior, cu mult mai mare. Se cunosc multe cazuri cînd cei refugiați în urma conflictului s-au așezat cu traiul pe la rudele din partea dreaptă a Nistrului, cu gîndul să-și croiască o altă viață și preferînd să nu-și mai revendice dreptul de a-și redobîndi proprietățile deținute și sechestrate de către autoritățile separatiste. Cei mai mulți dintre ei au plecat cu tot cu familii, pentru a scăpa de prigoană și amenințări, pentru ca peste o jumătate de an să afle că în casele lor s-au oploșit aceiași mercenari care i-au alungat de la locurile lor de trai între anii 1991-1992. Autoritățile de la Chișinău au putut oferi noi domiciliu pentru 136 de refugiați, 205 familii de voluntari și alte 50 de familii al căror cap de familie fusese ucis în timpul conflictului așteptau un ajutor din partea Guvernului. În 1998, Înalțul comisariat pentru Refugiați a oferit 157.000 USD pentru construirea unui bloc de locuințe pentru 12 familii de refugiați, urmînd ca după finalizare să vină o nouă tranșă de 200.000 USD dintr-o donație japoneză.

Internaționalizarea conflictului și negocierea unui statut de autonomie

Prezența trupelor rusești a fost considerată, constant, de către elitele politice de la Chișinău printre sursele care au alimentat secesiunea raioanelor estice ale Republicii Moldova¹¹⁸. Dacă politicienii de la Chișinău au încercat să implice și alte țări în soluționarea acestui conflict, pentru a evita transformarea lui într-un proces de relații bilaterale, Rusia a urmărit un scop cu totul advers, promovîndu-și interesele prin accentuarea statutului dobîndit de către Tiraspol prin forța intensității conflictului. După semnarea convenției Snegur-Elțin din 2 iulie 1992, Ministerele de Externe au cedat din pozițiile lor în folosul unor comisii desemnate de către președinții Rusiei, Moldovei și RMN pînă aproape de primăvara anului 1994, cînd au început să activeze grupurile de experți ai RM și ai RMN. Grupul de experți din partea Chișinăului era condus de Nicolae Osmochescu, ministru-adjunct al MAE, iar cel al tiraspolenilor de Valerii Litkai. Din 1995, conducerea de la

Chișinău a dorit să accentueze o dată în plus calitatea acestui conflict ca fiind una internă și, în plan organizatoric, transfera responsabilitatea negociatorilor către Ministerul de Justiție, numindu-l în funcție de negociator-șef al grupului din partea Chișinăului pe dl Mihai Bușuleac, prim-vice-ministru al MJ. Chiar dacă MAE era vizibil îndepărtat de la procesul negocierilor, acesta continuă să monitorizeze schema de lucru al experților și să se implice în chestiuni sensibile, legate de evacuarea trupelor ruse și obținerea unui sprijin mai ferm din partea comunității internaționale. Poziția oficială a Moldovei la negocieri se întemeiază pe următoarele principii: (1) Republica Moldova, stat membru al ONU, este un stat recunoscut internațional, în limitele frontierelor sale din 1990; (2) pe plan internațional și juridicțional, Republica Moldova este tratată drept un singur subiect de drept; (3) Președintele și Guvernul Republicii Moldova reprezintă, pe plan extern și intern, unica autoritate recunoscută din numele întregului teritoriu al țării; (5) conflictul din raioanele estice ale Republicii Moldova trebuie să fie reglementat în cadrul legislației internaționale.

În acest fel, conducerea de vîrf a RM s-a străduit să mențină ca un principiu solar al grupului său de experți integritatea teritorială, chiar dacă admite posibilitatea acordării unui statut special pentru raioanele sale estice, în corespundere cu normele internaționale existente. În acest scop, Moldova a solicitat în repetate rînduri asistența experților internaționali, a organizațiilor și structurilor afectate de amploarea conflictului (OSCE, ONU, CE). De cealaltă parte, liderii secesioniști au afirmat că Legislația internațională, în forma sa actuală, nu este aplicabilă pentru reglementarea conflictelor de pe teritoriul ex-sovietic și că doar o altă abordare ar putea ajuta la remedierea asperităților. Fiind conștienți că aceste pretenții nu vor putea fi acceptate în cadrul negocierilor de către experții internaționali, strategia Tiraspolului s-a axat pe întîrzierea procesului de negocieri pînă la momentul în care Chișinăul va accepta condițiile puse. De fiecare dată, liderii de la Tiraspol au încercat să folosească evenimentele politice din Rusia pentru a obține un sprijin suplimentar și noi instrumente de presiune asupra partenerilor lor de dialog — în persoana grupului de negociatori chișinăueni. Din acest motiv, negocierile s-au purtat de pe poziții totalmente ostile și conceptual divergente: Moldova este pregătită să declare raioanele estice drept o regiune economică liberă, în timp ce Tiraspolul urmează cu ostentație linia de separare completă ori de quasiseparare de RM, prin instituirea unei confederații de state egale: Republica Moldova — Republica Transnistria, cerînd recunoașterea unei parități depline a competențelor, în baza tratatelor bilaterale, fără a accepta necesitatea unor instituții ale administrației centrale, ceea ce reprezintă o formă mascată de confederație a unor state pe deplin independente. O altă variantă propusă de liderii separatiști este și modelul de “republică autonomă”, care derivă de fapt din avatarurile doctrinei sovietice, inspirată din lucrările lui Iosif Stalin de rezolvare a problemelor

naționale. După cum bine se știe, grupul etnic majoritar al acestei regiuni transnistrene îl reprezintă moldovonii (40%), avînd un avantaj demografic vizibil față de grupurile ucrainean (28%) și rus (25%). Formula de “stat unitar” (în sensul integrității și universalității sale teritoriale și suverane) se aplică, prin Constituție, întregului teritoriu, consacrat prin numeroase acorduri și recunoașteri internaționale după 1991, astfel încît ea nu poate integra o altă “republică” fără a afecta într-un mod fundamental structura sa internă și externă. Respectarea principiului indivizibil și unitar al statului, consfințit în textul Constituției din 1994, nu poate admite un proiect confederativ și din motivul că: (1) Republica Moldova este prea slabă pentru a putea deveni o federație (teritoriul – 33,7 km², populația – 4 341 000, în 1992); (2) crearea unor entități federale în temeiul unor argumente de ordin teritorial (nici măcar etnic) poate crea un precedent negativ pentru comunitatea internațională, încurajînd mișcări analoage în țările vecine; (3) marea majoritate a populației și a partidelor din Moldova pledează împotriva confederalizării, iar adoptarea unei asemenea soluții ar crea conflicte serioase pe teritoriul Moldovei; (4) acordarea unui statut federativ pentru Transnistria nu rezolvă motivele secesiunii, ci le alimentează pentru ca elementele centrifuge să-și poată continua liber cursul spre deplina independență.

Constituția stipulează că “Republica Moldova este un stat de drept, democratic”, în care, “demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate de stat”. Fără îndoială, problema cea mai tensionantă a negocierilor este de a stabili limitele competențelor specifice, concordanța dintre autoritatea națională, integratoare a Constituției Republicii Moldova, față de actele legislative (Statutul) care pot reglementa cadrul de funcționare în raport cu autoritățile și atribuțiile specifice ale acestei regiuni potențial autonome. Chișinăul a acceptat verbal un proiect înaintat de OSCE și țările-mediatoare, după care s-ar putea discuta și proiectul unei republici autonome Transnistrene, cu largi competențe în cadrul Republicii Moldova, statutul careia ar fi înscris printr-o lege adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova. Tiraspolul și-a manifestat opoziția față de acest proiect, cerînd în continuare ca un viitor statut al Transnistriei să derive dintr-o departajare radicală și definitivă între doi subiecți egali: Moldova și Transnistria, întemeindu-și relațiile pe baza unui acord interguvernamental. Negociatorii din partea Tiraspolului cer păstrarea Parlamentului, egal cu cel de la Chișinău, a Președintelui actual – ca șef al executivului regional, și a tuturor instituțiilor constituite ilegal în raioanele estice. Consecința juridică a unui asemenea acord ar fi, fără îndoială, recunoașterea internațională a federalizării Republicii Moldova, egalizării instituțiilor neconstituționale, construite în ultimii 9 ani în raioanele estice ca echivalente celor constituționale existente, ceea ce ar avea efecte jurisdicționale și constituționale nefaste pentru evoluția legislativă a Republicii Moldova.

La anumite momente, negociatorii au înregistrat și unele apropieri, inclusiv în privința acordării unui Statut special politico-juridic pentru raioanele de est. De aici, însă, opțiunile grupurilor de negociatori asupra acestui viitor statut al regiunii diferă contrastant. Un proiect, prezentat la 26 iunie 1997, de către grupul negociatorilor transnistreni propunea ca acest statut să se întemeieze pe stabilirea unor “relații juridico-statale între Republica Moldova și Transnistria (Pridnestrovia) în cadrul unui stat unic, teritorial integru, prin intermediul delimitării competențelor și delegării reciproce de atribuții între organele puterii de stat ale Republicii Moldova și ale organelor puterii de stat ale Transnistriei cu scopul de a permite constituirea unui spațiu economic, social și juridic unitar, cu asigurarea statutului special al Transnistriei și întăririi încrederii reciproce (articolul 1)”¹¹⁹. Potrivit acestui document de lucru, statutul special ar fi trebuit să însemne adoptarea unei Constituții separate, precum și competența de a adopta propriile sale legi și acte normative, dispunând de simbolurile sale (articolul 2, pct. 1), în care să funcționeze 3 limbi oficiale: limba moldovenească, ucraineană și rusă, iar în calitate de competențe exclusive ale Transnistriei să intre (articolul 3): (1) asigurarea apărării drepturilor omului și libertăților cetățenești (în prima redacție, autorii textului folosesc termenul “în corespundere cu normele general recunoscute ale omului”, un termen pe cât de ambiguu, pe atât de legat de faptul neacceptării supremației dreptului internațional asupra statelor, din care decurge și ilegalitatea regimului constituit în raioanele estice); (2) participarea în cadrul realizării politicii externe a Republicii Moldova în problemele care afectează interesele sale (ale Transnistriei). Acceptarea acestei formule – ca o prerogativă delegată unei autorități subnaționale – ar însemna un adevărat colaps pentru politica de integrare europeană pe care Ministerul de Externe al Republicii Moldova a anunțat-o de atâtea ori printre obiectivele sale strategice. Neprecizînd ce anume reprezintă “interesele specifice ale regiunii”, ar însemna ca utilizarea acestei prerogative să devină o măciucă prin care să se intimideze, la orice pas, autoritățile de la Chișinău prin politici de șantaj. Deloc întîmplător că, în mai 1998, autoritățile nistrene inițiau un referendum regional, prin care cereau primirea neîntîrziată a RMN în Uniunea Rusia-Belarus, scopul politic al acestei inițiative fiind, mai degrabă, legat de obținerea unui statut de asociat la CSI și, respectiv, smulgerea de noi concesiuni din partea Chișinăului¹²⁰.

Printre competențele atribuite Republicii Moldova, documentul insera următoarele stipulări: (1) cetățenia; (2) apărarea (în care apărea, o paranteză, ce stipula condiția ca politica defensivă a Republicii Moldova să fie orientată exclusiv la menținerea păcii și stabilității în regiune, după cum și la păstrarea statului de țară neutră), înțelegînd prin aceasta, evident, limitarea sau chiar anularea actualelor raporturi cu potențial de alianță între Republica Moldova și țările învecinate (după cum și NATO); (3) controlul asupra securității și

frontierelor externe; (4) producția tehnicii de luptă; (5) politica externă în calitatea să de singur subiect de drept internațional; (6) serviciul vamal; (7) apărarea drepturilor și libertăților omului, drepturile minorităților naționale, în corespundere cu prevederile principiilor și convențiilor internaționale; (8) acordarea unui statut de limbă oficială (fără ca aceasta să submineze existența unor alte limbi oficiale în diferite regiuni ale Republicii Moldova); (9) formarea bugetului unificat de stat; Curții Constituționale și Consiliului Suprem de Justiție, a serviciilor statului de ecologie, metrologie, standarde și sisteme metrice etc. Toate aceste prerogative acordate Guvernului Central reprezintă, însă, simple decorații fără conținut, atunci când se ajunge la prevederile conținute în articolul 5, care stipulează necesitatea unei perioade de tranziție, fără a preciza cât înseamnă această perioadă de tranziție spre implementarea noilor acorduri derivate din realizarea în practică a Statului special. Următoarele articole 6, 7, 8, nu fac decât să concretizeze condițiile acestei perioade de tranziție, ele fiind de fapt nucleul documentului. Un Comitet Coordonator (în regim de paritate — însemnând câte 1 reprezentant din partea Republicii Moldova și Transnistriei, precum și câte 1 reprezentant al Federației Ruse, Ucrainei și OSCE), potrivit articolului 11, era chemat să contribuie la depășirea contradicțiilor, urmînd ca pe parcursul perioadei de tranziție să fie preconizate o serie de măsuri care: să rezolve chestiunile legate de problemele generale și cele divergente ale cetățeniei; să accelereze adoptarea unui sistem unic creditar și bancar, pentru formarea unui buget consolidat; să formeze Forțele Armate comune, organe de securitate comune, regulile de producere și export al armamentului; elaborarea unui mecanism de participare a Transnistriei în realizarea politicii externe a Republicii Moldova și alte competențe prevăzute în Statut. Articolul 8 stipulează, ca și în cazul Statutului UTAG, posibilitatea realizării “dreptului la autodeterminare, în corespundere cu procedurile dreptului internațional”, în cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent și suveran.

Trebuie să remarcăm tonul instigator al acestui articol, care construiește o premisă de secesiune pornind de la o negație (premise dizolvării subiectului de drept, Republica Moldova). Părerea noastră este că, în spiritul parității care izvorăște din textul acestui document, sugestia experților chișinăueni ar trebui să presupună și cazurile în care prerogativele delegate unei autorități subnaționale pot fi restrînse sau anulate. Aceasta ar trebui să se întîmple în cazul în care: (1) autoritățile regionale tolerează încălcări repetate ale drepturilor omului și libertăților cetățenești asupra cărora legislația națională își răsfrînge autoritatea constituțională; (2) se dovedește (pe cale judecătorească) legătura dintre autoritățile de vîrf ale guvernului subnațional și criminalitatea organizată etc.

În Lituania, activitatea administrativă ilegală inițiată de autoritățile locale poate conduce la dizolvarea lor, măsură aflată în competența Parlamentului național. De cîțiva ani de zile, negocierile nu par să mai aducă

nici un alt element nou, în ciuda pompei cu care s-au adoptat anumite documente în: relansarea relațiilor economice, controlul vamal unitar, neutilizarea forței în rezolvarea conflictului etc. Un Memorandum, semnat la 8.05.97 de Președintele Lucinschi și liderul autoproclamatei RMN, Igor Smirnov, s-a dovedit a fi pe cât de confuz, pe atât de puțin stimulativ pentru procesul negocierilor. Memorandumul stipula că "Moldova și Transnistria își edifică relațiile lor în cadrul unui stat comun (sic!), în limitele frontierelor RSSM din 01.01.90". Ambiguitățile și prevederile conținute în acest Memorandum au făcut interpretările care s-au dat ulterior acestui document și mai contradictorii, ceea ce a cauzat o radicalizare a poziției transnistrene în raport cu modelul inițial de soluționare a conflictului prin mijloace politice, de data aceasta în cadrul unui singur stat unitar. Deloc întâmplător că, pentru a depăși etapa interpretărilor diametral divergente cu privire la sensul juridic al sintagmei de "stat comun", mediatorul principal la negocieri — Misiunea OSCE — a inițiat în a doua jumătate a lunii martie 2000 un seminar al experților de drept constituțional din partea Republicii Moldova, experți străini și transnistreni, la Kiev. În preambulul documentului redactat de grupul experților anglofoni se afirmă că formula "statului comun" înseamnă un "spațiu comun politic, economic, legal, social și de apărare, întemeiat pe integritatea teritorială în limitele frontierelor RSSM de la 1 ianuarie 1990". "Statul comun este întemeiat pe principiile unității și diversității. Unitatea popoarelor este articulată prin instituirea unui stat comun, iar diversitatea acestora este articulată prin instituția entităților"¹²¹. Remarcăm că experții străini utilizează sintagma "popoare" și "entități", semnalizând că ar dori să acrediteze un termen neutru (în loc de republică, pentru care pledaseră anterior OSCE și statele garant), și totuși păstrând pluralul de "popoare", ceea ce reprezintă un element ajutător pentru argumentarea în continuare a echivalenței dintre "părțile statului comun".

Printre principiile pe care experții străini le consideră a fi necesare pentru funcționarea instituțională a "statului comun" se remarcă: (1) principiul legitimității și eficienței, (2) cetățenia, (3) separația puterilor, (4) reformarea puterii legislative sub forma unui Parlament bicameral, al cărui Senat ar fi format în temeiul unei reprezentări egale (50% la 50%) din partea ambelor entități, (5) reformarea puterii executive, constituite din 2 instituții separate: președintele și guvernul, cu condiția ca un vicepreședinte să fie ales din partea unei alte entități, (6) puterea judecătorească trebuie să reprezinte un sistem unitar, fiind reprezentată de o curte constituțională în atribuțiile căreia ar intra inclusiv soluționarea conflictelor de competență dintre statul comun și entități.

Putem observa că un principiu ghidant al experților pornește de la premisa injustă că "statul comun" reprezintă suma mecanică a 2 entități echivalente, ceea ce reprezintă o contradicție logică și o eroare terminologică. În primul rând, fiindcă 2 entități diferite dau naștere unei federații ori

confederații, pe cînd un subiect de drept internațional cum este Republica Moldova reprezintă singura autoritate care poate delega competențe unor nivele administrative subnaționale într-un cadru constituțional existent. Constituția “statului comun” nu trebuie recroită ori inventată din nou întrucît ea există chiar și prin argumentul care a produs existența unei colectivități teritoriale autonome – Găgăuz-Yeri. În sfîrșit, “statul comun” nu poate fi format pe principii de deplină proporționalitate între o entitate regională cu 11% din toată populația Republicii Moldova, față de restul de 89% (printre care și 1 entitate teritorial-autonomă, 1 Municipiu cu statut special și 10 județe cu statut de regiuni descentralizate). Remarcăm că argumentul negociatorilor transnistreni ar fi fost, poate, de înțeles în condițiile în care Republica Moldova ar fi rămas la nivelul administrativ al raioanelor de inspirație sovietică: fărîmițate, mici și ne semnificative în plan economic, dar acest argument nu mai este valabil de mai bine de un an și ceva, în virtutea adaptării standardelor de autonomie locală și descentralizare administrativă. Funcționarea administrației publice locale și crearea unor condiții mai prielnice de participare a tuturor cetățenilor, indiferent de limba și etnia lor, în procesul de autoadministrare locală, pare a fi un obiectiv mult mai important pentru arhitecții noilor forme regionaliste, decît perorațiile neîncetate cu privire la diferențele culturale dintre regiuni.

O altă versiune, dar nu total diferită, a sintagmei de “stat comun” a fost oferită de către un grup de experți rusolingvi, care sugerau că “acesta” (statul comun) trebuie să se constituie gradual, în cîteva etape distincte, urmînd ca abia în ultima etapă să se ajungă la “contopirea” Constituțiilor existente și adoptarea unei singure Constituții a “statului comun”. Unicul organ al puterii legislative al “statului comun” ar trebui să-l reprezinte Parlamentul bicameral, șeful statului fiind un președinte, asistat de un cabinet de miniștri. Curtea Constituțională reprezintă unicul organ împuternicit să determine corespunderea actelor legislative și a unor alte acte normative cu actele Constituției naționale. Un Consiliu de conciliere este format pe bază de paritate pentru rezolvarea problemelor care apar în legătură cu procesul formării statului comun în perioada de tranziție.

În domeniul de competențe al statului comun intră: (1) adoptarea Constituției și a legislației statului comun (SC), adoptarea amendamentelor și controlul implementării lor; (2) fixarea formei de guvernămînt; (3) formarea sistemului de putere judiciară, judecătorească și executivă; (4) rezolvarea contradicțiilor legate de gestionarea patrimoniului statului comun (SC); (5) bugetul SC, politica SC în domeniul energiei, transportului și legăturilor existente; (6) politica externă, relațiile internaționale și politica externă, apărarea și securitatea, regimul frontierei de stat, legislația penală, administrativă etc. De competența regiunii autonome vor ține: competențele legislative, executive și judecătorești, inclusiv adoptarea legilor și a unor alte acte normative, atribuite competenței organelor puterii regionale;

numirea și organizarea alegerilor legislative; organizarea referendumului în chestiunile atribuite competenței acestei regiuni, formarea bugetului regional, fondurilor extra-bugetare, crearea și formarea organelor judiciare, organizarea sistemului de sănătate, educație și al asigurărilor sociale etc.

Elementele juridice ale viitorului statut regional

1. În virtutea obligațiilor sale care derivă din respectul pentru drepturile omului, descentralizarea administrativă și autonomia locală, Republica Moldova trebuie să-și construiască propria sa viziune asupra viitorului statut al raioanelor estice, pornind de la necesitatea inserării celor 3 niveluri de organizare administrativă, în configurația viitorului "stat comun" (dar totuși unitar și indivizibil, al poporului Republicii Moldova). Potrivit unui comunicat difuzat de biroul de presă al Președinției, drept principii ghidante pentru elaborarea viitorului statut al regiunii nistrene au fost luate principiile legate de existența unor frontiere comune, în limitele recunoscute internațional a granițelor Republicii Moldova, funcționarea sistemului economic, jurisdicțional, de apărare și social, pe principii acceptate în comun, care nu contravin legislației actuale a Republicii Moldova¹²². Doctrina dreptului francez, asimilată tradițiilor administrative și politice ale Republicii Moldova, privește această organizare administrativă ca fiind: (1) teritorială, atunci când criteriul utilizat este cel teritorial (respectiv – descentralizarea administrativă), (2) pe baza comunității naționale sau populare, când criteriul descentralizării este cel al apartenenței la o anumită naționalitate, (3) pe baza comunității profesionale sau corporative, în acest caz, criteriul descentralizării fiind acela al interesului economic, în condițiile în care sînt definiți și termenii de stat corporatist, monopolist¹²³.

2. Viitorul Statut al regiunii nistrene trebuie să conțină o serie de elemente structural legate de: (1) preeminența actului constituțional fundamental al statului (Constituția Republicii Moldova); (2) posibilitatea exercitării unui control de legalitate asupra activității administrației publice locale; (3) eliminarea oricăror forme de discriminare națională¹²⁴ etc. Autoritățile de la Chișinău sînt pregătite să urmeze punct cu punct acordurile semnate anterior și să ofere un statut generos de autonomie teritorială regiunii nistrene. După părerea parlamentarilor de la Chișinău, problema ține de încăpăținarea elitelor de la Tiraspol de a nu accepta nici un fel de concesi¹²⁵, doar și a manierei ineficiente a serviciilor de mediere. Mai multe state occidentale, printre care SUA, Germania, Franța și Marea Britanie, s-au oferit să-și acorde asistența la evacuarea armamentului rusesc din regiune. Acest lucru a fost reafirmat din nou, cu prilejul vizitei Reprezentantului Special al Departamentului de Stat al SUA, Craig Dunkerley, la Chișinău, în februarie 2000. Relansarea relațiilor economice între ambele maluri ale Nistrului este de mare folos pentru promovarea soluționării definitive a acestui conflict.

3. Specialiștii în domeniul dreptului constituțional și public au sprijinit

ideea că o soluție judicioasă pentru rezolvarea prielnică a conflictului nistrean ar putea surveni prin aplicarea cu bună credință (*bona fides*) a principiilor de autonomie și descentralizare¹²⁶. Orice statut ar putea rezulta în finalul numeroaselor runde de negocieri, acesta nu va însemna un regim politic independent de sistemul de instituții publice ale Republicii Moldova și câmpul constituțional “formativ” pentru legalizarea acestei regiuni, alături de restul componentelor teritoriale ale țării. Condițiile care ar trebui să fie integrate viitorului statut de autonomie teritorială sînt, în mod firesc, asociate următoarelor argumente juridice. (1) Titularul puterii în Republica Moldova este numai poporul, iar autorităților reprezentative din raioanele de est li se deleghează “doar exercițiul puterii, nu și puterea ca atare”, care este o competență suverană a întregului popor al Republicii Moldova, ca “stat comun, unitar și indivizibil”; (2) Egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii, ceea ce implică acceptarea judicioasă a unui regim constituțional omogen și integrator pentru toți cetățenii Republicii Moldova (cetățenia și protejarea drepturilor omului reprezintă o competență fundamentală a autorităților centrale și a justiției); (3) Caracterul electiv și non-restrictiv al alegerilor organelor puterilor locale și regionale în regiunea nistreană; (4) Exercițarea unui control de legalitate (din partea instanțelor competente) asupra implementării legislației naționale și a legalității politicilor publice în cadrul autonomiei.

Fără îndoială că aceste argumente nu pot fi realizate atîta timp cît negocierii nistreni, în ciuda aparentei inflexibilități de poziție, sînt într-o derută opțională demnă de un scop mai bun: oscilînd între voința de re-integrare teritorială a Republicii Moldova și obstinația cu care promovează ideea unui stat independent, filo-rus, intra-CSI, anti-moldovenesc și anti-occidental.

5.4. Regionalism sau/și descentralizare

Un principiu-cheie pentru organizarea sistemelor de administrație publică ține de natura unitară a reglementărilor sub aspectul egalității juridice a teritoriului de stat. Sunt admise doar excepțiile care privesc localitățile și zonele cu statut special, după cum și cazurile prevăzute expres de Constituție și apoi dezvoltate prin legi speciale. În Republica Moldova, acest statut special ține de reglementarea juridică a UTAG și, eventual, a UTAT – Unitatea Teritorial-Administrativă Transnistreană, după definitivarea negocierilor. Județul Taraclia, chiar dacă a fost constituit în temeiul unor active demersuri etno-culturale, nu se bucură de un statut special¹²⁷, fiind asemuit întrutotul regimului juridic de care se bucură și celelalte județe, constituite ca urmare a reformei administrativ-teritoriale din Republica Moldova. Totuși, întrucât subiectul acestui studiu se referă la regionalism și teritorialitate, vom încerca, în continuare, să analizăm și acest caz, corelat cu principiile constituționale de organizare a puterii în stat după adoptarea Constituției. Chiar dacă în

majoritatea lor legislatorii acceptaseră să aplice din nou termenul de raioane și sate, desemnând niște realități care erau mai apropiate de regimul de funcționare al administrației sovietice, înserarea principiilor de autonomie locală și descentralizare prevestea iminența schimbării radicale a sistemului administrativ existent, în folosul unui sistem mai aproape de standardele și valorile specifice ale tradiției administrative europene. Constituția fixa posibilitatea acordării, prin legi organice, a unor statute de autonomie pentru unele regiuni ale Republicii Moldova, în condițiile legii, ceea ce ar fi putut, în opinia legislatorilor, să reprezinte o dovadă vie a voinței Chișinăului de a merge la compromis și negocieri, lăsând la o parte mijloacele de forță care nu ajutaseră prea mult în timpul conflictului din 1992. Deși destul de vagi, aceste prevederi invocau posibilitatea re-integrării acelor regiuni, care se opuneau autorităților Chișinăului de câțiva ani la rând, invocând că ar fi deținut aceeași legitimitate pe care Parlamentul de la Chișinău consideră că-l deține în exclusivitate ca urmare a rupturii pe care a efectuat-o prin actul său de independență de URSS și votul populației sale.

Deja în Constituția din iulie 1994 se regăsește consacrarea expresă a regionalismului, întrucât inaugurează cele două niveluri de administrație intermediară, specifice sistemului regional de administrație. În practică, județele care sînt acceptate prin norma Legii privind administrația publică locală, adoptată în octombrie 1998, reprezintă prin analogie cu sistemul francez un sistem departamental, în care departamentul este prima verigă intermediară, iar regiunea cea de-a doua¹²⁸. Cu o diferență de circa 4 ani de zile, după adoparea Statutului special al UTAG, în Republica Moldova se ajunge la configurarea unei voințe politice în favoarea re-organizării teritoriale sub forma județelor și comunelor. Se cuvine de amintit că hotărîrea de a introduce noile județe s-a ciocnit mult timp de o rezistență deschisă a unei largi părți a birocrăției de stat care nu doreau decît să împiedice revenirea la tradiția administrativă națională, în favoarea unor împrumuturi spontane și divergente. Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că și acceptarea unor regiuni, reale sau potențiale, nu s-a bucurat de prea mult entuziasm, fiind respinse datorită atașamentului clasic la un sistem departamental, dotat cu un singur nivel intermediar de administrare. În linii generale, acest model regional de administrare, sub formele sale diferite și comparabile, s-a impus în cadrul evoluțiilor europene ca un adevărat model de administrație, care dispune de o populație și un capital economic semnificativ, care preia și o parte din atribuțiile statului.

Într-un regim administrativ descentralizat (ori de autonomie locală), statul nu este singura colectivitate teritorială recunoscută, consacrand și o serie de persoane morale de drept public politico-teritorial, avînd calitatea unor interese publice proprii, distincte de interesle publice ale statului și dotate în acest sens cu autorități administrative proprii pentru satisfacerea acestor interese publice, precum și de mijloace materiale, financiare și umane

necesare¹²⁹. O caracteristică distinctă a autorităților publice descentralizate la nivelul regiunilor este că aceste autorități sînt autonome, dar nu și suverane. Chiar dacă unele dintre aceste regiuni au obținut dreptul de a utiliza anumite forme și elemente de reprezentare politică și etnică, această autonomie nu poate fi considerată drept o autonomie politică (care s-ar numi descentralizare politică după modelul unei federații de state). Va trebui să accentuăm totuși caracteristicile tipice care descriu instituțiile puterilor locale în planul constituțional și juridic:

- ele dispun de autorități administrative proprii, exterioare aparatului administrativ statal;
- regimul de descentralizare administrativă în cadrul căruia își dezvoltă acțiunile nu poate funcționa fără existența unui regim de desconcentrare administrativă.

Din experiența țărilor Central Europene, putem învăța multe lecții folositoare pentru implementarea principiului de autonomie locală și descentralizare. Una dintre aceste lecții este că dezvoltarea economică trebuie să devină o competență efectivă a colectivităților teritoriale. Statul trebuie să fie prezent la nivel teritorial prin instituții care să asigure respectarea legalității și coerenței legislative naționale. Printre instituțiile care trebuie să lucreze pentru noile regiuni ale Republicii Moldova un rol deosebit trebuie să-l joace Camerele de Comerț regionale, Agențiile pentru Dezvoltare Regională, Agențiile județene pentru Promovarea Investițiilor și Birourile județene pentru Integrare Europeană. Fără îndoială că procesul de descentralizare se poate împlini doar printr-un proces simultan de deconcentrare. După apariția și înființarea Prefecturilor, același lucru trebuie să se întâmple la nivel economic – prin apariția unor Curți regionale de Audit, subordonate Curții de Audit naționale. O propunere în acest sens a fost deja anunțată în Parlamentul Republicii Moldova, însă după cum se întâmplă adeseori cu schimbările instituționale în Republica Moldova, ar trebui să ia mulți ani de întârziere, pe cînd legalitatea reformei economice și încrederea populației pot fi susținute doar prin instrumente de control punctuale¹³⁰.

NOTE

¹Victor Popa, *Drept Public, Organizarea guvernului*, Chișinău, 1998, p. 368.

²Idem, p.

³După cum unii dintre candidații propuși în toamna anului 1999 de către președintele Lucinschi s-au complăcut în rolul de martiri ai intrigilor politice: Bobuțac, Ciubuc, Voronin.

⁴Constituția Republicii Moldova, Capitolul VII, art. 106 (1).

⁵Gheorghe Cojocaru, *Tentația modelului prezidențial, Aspecte ale practicii parlamentare, relațiile dintre parlament și guvern*, East West, Chișinău, 1997, p. 53.

⁶J.M.Auby et R.Drago. *Traite de contentieux administratif*, Paris 1962, p.337, citat după Valentin I.Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, București, 1996, p. 292.

⁷Valentin I.Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, București, 1996, p. 286.

⁸Constituția Republicii Moldova, Capitolul I, articolul 20 (1), (n.a. de la sfîrșitul lunii

februarie 2000 se află pe masa președintelui republicii pentru promulgare).

⁹Proiectul Legii privind contenciosul administrativ, Capitolul I, art. 1 (1).

¹⁰Trebuie să remarcăm că, utilizând termenul de "exclusiv", legiuitorii sugerează ca ar exista acte politice care nu ar fi "exclusiv" politice și dacă acestea există și afectează interesele unor persoane ori instituții juridice care se consideră vătămate în drepturile sale recunoscute de lege, Curtea trebuie să ia o atitudine și în raport cu aceste acte politice ale puterilor publice.

¹¹Orice alte acte emise de către autoritățile militare, străine de necesitățile acțiunilor militare pot fi atacate în justiție, pe calea contenciosului administrativ.

¹²Paul Negulescu, *Tratat de Drept Administrativ*, Vol. 1, Ediția IV, București, 1934, p. 39.

¹³Ewald Eisenberg & Christian Wetz, *Collectivites locales et federalisme*, în *Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne*, Paris, 1994, p. 19.

¹⁴Olivier Gohin, *Institutions administratives*, LGDJ, Paris, 1992, p. 62, Vezi și – Bruno Remond et Jacques Blanc, *Les collectivites locales*, Paris, 1989, Jean Bernard et Jean Francois Auby, *Droit des collectivites locales*, Paris, 1990.

¹⁵Tatiana Manole, *Finanțe Publice Locale*, Chișinău, 2000.

¹⁶Constituția Republicii Moldova, art. 1 (1), Moldpres, 1997.

¹⁷Constituția Republicii Moldova, articolul 110, Chișinău, Moldpres, 1997.

¹⁸Ibidem, articolul 109.

¹⁹Legea privind administrația publică locală, din 6 noiembrie 1998, echivalează noțiunea de sat conținută în textul Constituției cu cea de comună și orașul cu cea de municipiu.

²⁰Carta Europeană "Exercițiul autonom al puterii locale", 15 octombrie 1985.

²¹Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism la descentralizare*, Chișinău, 1996, p. 14.

²²Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994, p. 18.

²³Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism spre descentralizare*, Chișinău, 1998, p. 40.

²⁴Eugen Popa, *Corelarea autonomiei locale cu alte principii de drept. Practica judiciară și doctrina europeană*. Arad, 1997, Raportul explicativ al Cartei Europene pentru Autonomia Locală, p. 55-56.

²⁵Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism spre descentralizare*, Chișinău, 1998, p. 65.

²⁶Printre autorii variantelor de reorganizare administrativ teritorială se află și Mihai Cotorobai, Alexandru Arseni, Victor Popa etc.

²⁷Argumentul partidului de guvernământ era, la 1994, cel de a evita prin toate mijloacele acceptarea unor noțiuni administrative din perioada interbelică pe motiv că acestea ar putea trezi reacții nedorite printre reprezentanții netitulari, în mod axiomatic considerați a fi refractari la tot ce a existat înainte de 1940 în Basarabia.

²⁸Ghidul funcționarului public din administrația locală, Chișinău, 1996; *De la centralism la descentralizare*, Chișinău, 1997.

²⁹Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială, nr. 191-XVI din 12.11.98.

³⁰J.-B.Auby, J.-F.Auby, op. cit., tome 1, p. 206, J.-B.Auby.

³¹Constituția Republicii Moldova, Principii generale, art. 3-2.

³²Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art. 18 (1).

³³Alexis de Toqueville, *Despre democrația în America*, Humanitas, 1993.

³⁴În funcție de țări, există și o terminologie foarte diferită: regiuni autonome – în Portugalia, departament și regiuni – în Franța, comunități autonome – în Spania, regiuni autonome sau regiuni administrative – în Italia.

³⁵O.Diederichs, I.Luben, p. 5-6.

³⁶Andre de Laubadere, Jean-Claude Venezia Yves Gaudemet, *Manuel de droit administratif*, L.G.D.I., Paris, 1988.

³⁷Constituția Republicii Moldova, articolul 96 (1).

³⁸Robert Pini, *Institutiions administratives*, Librairie de l'Universite d'Aix-en-Provence et

Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p. 93.

³⁹Olivier Duhamel, Yves Meny, Dictionnaire constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 265.

⁴⁰Corneliu Liviu Popescu, Autonomia locală și integrarea europeană, București, 1999, p. 56.

⁴¹Dominique Douy, Monique Jacob, Jacques Defaenne, Comunitățile locale în sistemul administrativ francez, Galați, 1996, p. 23.

⁴²Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român, Ediția II, p. 124.

⁴³Iurie Zavadschi, Dicționar de istorie medie a Moldovei, Editura Museum, 1995, p. 89.

⁴⁴Dominique Douay, Monique Jacob, Jacques Defrenne, Comunitățile locale în sistemul administrativ francez, Jean Jaures, 1994, p. 91.

⁴⁵Legea privind administrația publică locală, Capitolul XI, art. 112.

⁴⁶Ibidem, Secțiunea a 2-a, Delimitarea competențelor.

⁴⁷Regulament cu privire la organizarea și funcționarea prefecturii, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 287, din 9 aprilie 1999.

⁴⁸Idem, articolul 5, (a).

⁴⁹Dominique Douay, Monique Jacob, Jacques Defaenne, Comunitățile locale în sistemul administrativ francez, Jean Jaures, 1994, p. 88.

⁵⁰Legea administrației publice locale, art. 12 (1).

⁵¹Francisc Morata, Dossiers et Débats, L'administration territoriale en Europe, p. 37-55.

⁵²Jorge Miranda, O conceito de poder local, in Estudos sobre a Constituição, I.Livraria Petronz, Lisbonne, 1977.

⁵³Raport al Comisiei de la Veneția asupra cadrului juridic al UTAG.

⁵⁴*Avis sur l'interprétation de l'article 11 de la Recommandation 1201 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, CDL-INF (96)4.*

⁵⁵Inclusiv a celei care reglementează competențele și chestiunile care intră în spațiul de atribuții specifice ale Adunării Populare a UTAG.

⁵⁶Legea privind administrația publică locală, art. 3 (1).

⁵⁷Mircea Preda, Constantin Voinescu, Drept administrativ, București, 1992, p. 41.

⁵⁸Potrivit unor autori de drept public, aceste trimiteri insistente la "interesul general" datează din perioada imediat premergătoare actului Declarației de independență, act însoțit de intense tensiuni în relațiile dintre centrul național – Chișinău – și regiunile rusolingve, în rezultatul cărora anumite acțiuni locale veneau în contradicție flagrantă cu caracterul integru și indivizibil al statului. În acest sens, deputații din Parlamentul moldovean intenționau să înghețe aceste evoluții secesioniste. Din păcate, formula legiuitoare cu "încălcarea interesului general" nu prea a ajutat, iar în timp, a fost instrumentată drept pîrghie de centralizare a resurselor locale de către autoritățile republicane.

⁵⁹Articolul 66 (o), Constituția Republicii Moldova "suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege".

⁶⁰Ghidul funcționarului public, 1996.

⁶¹Decizia Consiliului Județean Ungheni cu privire la modificarea și completarea Regulamentului Consiliului județean din 17.07.99 prin decizia nr. 3/2.

⁶²Ibidem, p. 31.

⁶³Legea privind administrația publică locală, Moldpres, 1999, p. 4-5.

⁶⁴O inițiativă pentru exercitarea controlului de constituționalitate a noii legi a fost, totuși, prezentată Curții Constituționale, dar nu a fost examinată.

⁶⁵La Chișinău încep zilele culturii județelor, Flux, 16 martie 2000.

⁶⁶ACJ – Alegerea Consiliilor Județene, după datele CEC, din cartea Republic of Moldova/ Local Elections/May 23, 1999, IFES.

⁶⁷ACL – Alegerea Consiliilor Locale.

⁶⁸AP – Alegerea Primarilor.

⁶⁹La data intrării în vigoare a noii Legi privind organizarea administrativ-teritorială, raionul Taraclia avea o populație de 48,4 mii de locuitori și 26 de localități.

⁷⁰Flux, 16 octombrie, 1998.

⁷¹Flux, 16 octombrie, 1998; Mesager. Nr. 39 (228) 16 octombrie, 1998.

⁷²Purtătorul de cuvânt al Președinției, Anatol Golea: "Nu e bine ca ambasadorul Bulgariei să exercite presiuni asupra adoptării de către Parlament a legii privind reforma teritorial-administrativă. Legislativul e pe cale să discute acest act normativ și să ia decizia optimă. Președintelui și mie nu ne-a plăcut deloc că problema acordării autonomiei raionului Taraclia a fost discutată în Bulgaria".

⁷³Adresare Parlamentului RM, Guvernului RM, Ministerului Finanțelor, 05-5/43.

⁷⁴Chișinău-07.10.1999/ (BASA-press).

⁷⁵Nezavisimaia Moldova, nr. 79, Decretul a fost semnat la 30 martie, 1992.

⁷⁶Această afirmație este destul de ambiguă, întrucât raionul Taraclia ca unitate teritorial-administrativă nu s-a format decât după cel de-al Doilea Război Mondial, în perioada interbelică, localitățile bulgare intrând în cadrul județului Cahul și parțial — a județului Bolgrad. Mai mult, astăzi, Taraclia nu integrează decât jumătate din localitățile rurale bulgărești, restul dintre acestea rămânând risipite prin regiunile învecinate (Cahul, Găgăuz-Yeri).

⁷⁷Agencia "Bolgarî na ciujbine" afirmă, de exemplu, în același an 1998, că "lichidarea raionului Taraclia va însemna nimicirea practică a obiectelor predate în limba bulgară, ruinarea economică a localităților bulgare, în primul rând a sistemului de sănătate", afirmând că ar exista "un conflict al minorității bulgare cu autoritățile moldovenești".

⁷⁸Makedonia, 23 martie 1999, Anna Doicinova, "Taraclia".

⁷⁹S-a afirmat, de exemplu, că asemenea practici ar avea drept consecință stimularea apariției unor "sectoare țigănești" la Otaci, județul Soroca și sectoare ucrainenești la Glodeni și Edineț, ceea ce ar periclita reforma de descentralizare a teritoriului și de relansare a economiei în Moldova.

⁸⁰Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, adoptată la 16 iulie 1999 și promulgată la 4 noiembrie 1999, Monitorul Oficial, 11 noiembrie 1999, p. 4.

⁸¹Idem, p. 5.

⁸²Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, art. 1 (2).

⁸³Legea privind finanțele publice locale, nr. 491-XIV, din 9 iulie 1999, articolul 2.

⁸⁴Vocea Civică, iulie-august 1997, Standardizarea legislației electorale a Moldovei, p. 11.

⁸⁵Arena Politicii, anul II, nr. 7 (19), iunie-iulie 1998, Octavian Șofransky, Geografia electorală a Moldovei: patru alegeri libere și democratice, p. 16-18.

⁸⁶Brubaker, Rorgers and David Laitin 1998, Ethnic and nationalist violence, Annual Reviews of Sociology, 24, p. 423.

⁸⁷Tudor Danii, Zinaida Gontsa, Russkie v Moldove, Vocea poporului, 20 octombrie 1992.

⁸⁸Paul Kolsto, Russians in the forer Soviet republics, Hurst/Company, London, p. 146.

⁸⁹Stuart J. Kaufman and Stephen R. Bowers, Transnational dimensions of the Transnistrian conflict, Nationalities Papers, Vol. 26, No. 1, 1998, p. 129.

⁹⁰William Crowther, Ethnic Politics and the Post-Communist Transition în Moldova, Ibidem, p. 152.

⁹¹Ibidem, p. 156.

⁹²Ion Șișcanu. Împotmoliți în tranziție, Civitas, Chișinău, 1999, p. 42.

⁹³Helene Carrere d'Encausse, Triumful națiunilor, București, 1993, p. 277-278.

⁹⁴Nicolae Enciu, Populația titulară a Republicii Moldova față de minoritățile naționale, Arena politicii, Anul II, no. 4 (16), January 1998, p. 7.

⁹⁵Connor, Walker, The National Question în Marxist-Leninist Theory and Strategy, Princeton, 1984.

⁹⁶Enciu, Nicolae, Populația titulară a Republicii Moldova față de minoritățile naționale, Arena Politicii, II, 4 (January), p. 6.

⁹⁷W. Crowther, Ethnic politics and the post Communist transition în Moldova, Nationalities Papers, Vol. 26, Number 1, March 1998, p. 154.

⁹⁸David A. Lake and Donald Rotchild, Containing Fear, The Origins and Management of Ethnic Conflict. *International Security*, 21:2/56.

⁹⁹Kaufman, Stuart J. 1996. Spiraling to Ethnic War, Elites Masses, and Moscow'n Moldova's Civil War, *International Security*, Vol. 1, 2 (Fall), p. 108-138.

¹⁰⁰Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, *Nation, state and identity at international borders*, Cambridge University Press, 1998.

¹⁰¹Sondaj realizat de fundația Viitorul în cadrul programului “Inițiativa pentru Democrație Locală”, cu sprijinul LGI-OSI.

¹⁰²Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri), Monitorul oficial, nr. 3-4, 14 ianuarie 1995, articolul 1 (1).

¹⁰³Idem, articolul 1 (4).

¹⁰⁴Mulți dintre liderii naționaliști găgăuzi au căutat să lege pretențiile lor secesioniste ale fostei republici găgăuze de legitimitatea unor “legături imemoriale” ale strămoșilor lor, care au populat această zonă istorică cu multe mii de ani în urmă. Vezi - Jeff Chinn and Roper Steven, *Territorial autonomy in Gagauzia*, *Nationalities Papers*, ASN, Vol. 26, No. 1, March 1998, p. 88.

¹⁰⁵BASA-press News Agency, November 29, 1997.

¹⁰⁶Interviu cu C. Taușangi, lider de opoziție la Comrat, BASA-press, 29.11.97.

¹⁰⁷Economiceskoie obozrenie, *Vedi eto nashi stepi*, no. 10, martie 2000.

¹⁰⁸Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, art. 14 (10), 14 ianuarie 1995.

¹⁰⁹Legea despre statutul consilierului în consiliul local, art. 2 (2).

¹¹⁰Idem, articolul 3 (1).

¹¹¹Ibidem, art.2.

¹¹²Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, nr. 523-XIV.

¹¹³Chișinău-29.10.1999/(BASA-press).

¹¹⁴Statutul basic de autonomie, art. 22. Statutul catalon de autonomie, art. 27. Un singur acord inter-regional a fost încheiat în 1986, între Catalonia și Murcia în 1982, cu privire la relațiile culturale, acest acord a fost contestat de guvernul spaniol în fața Curții Constituționale.

¹¹⁵Ibidem.

¹¹⁶Tiraspol, February 3 (Infotag).

¹¹⁷Convenția cu privire la statutul refugiaților, intrată în vigoare în 1951, stipulează că, “refugiatul este orice persoană care, în urma unor temeri justificate de a fi persecutată, pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, se găsește în afara țării sale de origine și nu poate, sau din cauza acestor temeri, nu dorește să revină în această țară”.

¹¹⁸Vlad Cubreacov/Strassbourg, 22 iunie 1998, *Țara*, nr. 47, 26 iunie 1998, p. 1: “O parte importantă a teritoriului Moldovei continuă să fie ocupată de trupele militare ruse contrar voinței statului nostru..., ele reprezintă un avanpost strategic rus în zona centrală europeană de lângă Balcani, constituind un pericol major pentru pacea și stabilitatea în regiune, furnizând armament și ajutor logistic separatiștilor transnistreni”.

¹¹⁹Proiect Soglachenja po okonciatelinomu uregulirovaniu konflikta i raspredeleniiu polnomocii mejdu Respublikoi Moldova i Pridnestroviem – 26 iunie 1997.

¹²⁰26.05.1998/(BASA-press).

¹²¹Consolidated Document, English group, Version 1, Kiev.

¹²²Chișinău-19.07.1999/(BASA-press).

¹²³Jean Dabin, *Doctrine generale de l’etat*, Bruxelles, 1939.

¹²⁴După 1990, regiunea nistreană s-a făcut cunoscută printr-o politică sistematică de “curățare etnică” a etnicilor moldoveni, care au dorit să-și afirme și identitatea culturală română, neînțelegând să-și construiască discursul ideologic pe un internaționalism strident, chiar sîcîitor, dar în care nu se găsea loc decît pentru cei care se identificau cu “poporul sovietic” și grupul rusofon. Prezența cîtorva etnici moldoveni în eșalonul mediu al nomenclaturii regimului separatist nistrean nu trebuie să inducă în eroare opinia publică, întrucît majoritatea acestor persoane sînt pe deplin ori aproape pe deplin asimilate național unor identități etnice diferite, ceea ce-i face nereprezentativi și producători de confuzie. În Februarie, 7, 1996. Agenția INFOTAG informa că, Președintele Igor Smirnov îl concedia pe unicul șef de administrație raională din Grigoriopol, Stepan Plăcintă, chiar dacă acest raion, ca și Slobozia și Dubăsari, sînt raioane predominant locuite de populație moldovenească.

¹²⁵Chișinău, February, 4 (INFOTAG).

¹²⁶Andrei Smochină, *Autonomia și Descentralizarea – principii de soluționare a diferendului transnistrean*, Statul de drept și Administrația publică, Chișinău, 1999, p. 155.

¹²⁷Denunțând legea privind organizarea administrativă a Republicii Moldova că “nu ar lua în considerație interesele specifice ale comunității etnice bulgare din raionul Taraclia, autoritățile taracliene au mobilizat protestul populației bulgarofone pentru a persuadea autoritățile centrale de la Chișinău în acordarea unui statut de județ fostului raion Taraclia. În acest scop, Comitetul Executiv Taraclia a inițiat un referendum și a purtat o campanie puternică pentru obținerea autonomiei administrative sub forma de județ (Chișinău-19.07.1999/BASA-press).

¹²⁸A.Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, București, 1996, p. 539.

¹²⁹I.Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, p. 41-52.

¹³⁰Februarie 9, 2000, INFOTAG.

Capitolul IV

DEZVOLTAREA CENTRELOR DECIZIONALE REGIONALE ȘI FUNCȚIA MECANISMELOR DE REPREZENTARE

Secțiunea I

Influența standardelor europene în materie de consolidare a identităților regionaliste

1.1. Formarea sistemului regional în cadrul reformei administrației publice în Moldova

Constituirea Conferinței Autorităților Locale, în 1957, a reprezentat un prim pas în direcția consolidării interesului pentru autonomia locală și regională. Prin rezoluția sa din 1960, Conferința pleda pentru integrarea "regiunilor naturale" peste frontierele statelor naționale, transformându-se ulterior în Conferința Permanentă a Autorităților Locale și Regionale din Europa, iar din mai 1994, în Congresul Autorităților Locale și Regionale a Europei, format dintr-o Cameră a Regiunilor și o Cameră a Autorităților Locale. În linii generale, misiunea acestor instituții este de a pune la dispoziția colectivităților locale și teritoriale din Europa instrumente legale, care să extindă procesul cooperării transfrontaliere și interregionale în spiritul unei Europe largite și fără noi diviziuni artificiale între țările membre ale Consiliului European. Mai multe recomandări, printre care și Rezoluția cu numărul 118 din 1980 în domeniul cooperării transfrontaliere, Carta Europeană a Regiunilor privind Planificarea Spațială (1983) și Convenția-Cadru asupra cooperării transfrontaliere între comunitățile teritoriale ori autoritățile locale (Convenția de la Madrid din 1980), au marcat efortul CPLRE de a constitui Comitetul Permanent pentru Planificare Regională al CPLRE, specializat în asistarea inițiativelor transfrontaliere, pentru ca, în 1987, Comitetul de Miniștri să inițieze constituirea unui Comitet pentru Cooperare Transfrontalieră (astăzi având 22 de membri, față de numai 12 membri care au fondat acest Comitet), dovedind interesul țărilor-membre pentru acest gen de activități. Un loc important printre experiențele cele mai generoase de punere a cooperării transfrontaliere în serviciul puterilor locale și teritoriale îl deține experiența țărilor occidentale, care instituiau, în 1975, un Fond European pentru Dezvoltare Regională, care va finanța inclusiv programul INTERREG, desemnat să dezvolte arealele frontaliere. Diversitatea sistemelor de administrație publică în Europa nu pare decât să confirme bogăția experiențelor regionale în această parte a lumii.

O serie de factori importanți au favorizat dezvoltarea economică și socială a regiunilor de frontieră europene, printre care: (1) procesul global de

destindere, legat de procesul inițiat de dezarmare a superputerilor; (2) crearea Pieței Europene Unice, ca efect și produs al Uniunii Europene și al Spațiului Economic European (EEA), însoțit de solicitarea tot mai insistentă a calității de membru din partea unor țări europene (Austria, Finlanda, Norvegia și Suedia); (3) reunificarea celor două Germanii într-un spirit de pace și libertate; (5) retragerea trupelor ruse din Europa Centrală.

Aceste dezvoltări au condus la quazi-neutralizarea frontierelor naționale în Europa Occidentală. În același timp, frontierele externe ale Uniunii Europene s-au mutat spre est, pe axa Germania-Polonia, Republica Cehă, punctând noi frontiere politice și culturale între țările Europei Centrale și de Est. În acest fel, Europa de astăzi este formată dintr-o multitudine de spații diverse europene, printre care: (1) zonele regiunilor periferice de frontieră în Europa de sud, de vest și de nord; (2) zonele regiunilor de frontieră în hotarele externe estice ale Uniunii Europe, cu inegalități semnificative ale veniturilor pe cap de locuitor; (3) zonele regiunilor frontaliere între Europa Centrală și de Est (estul Poloniei și Ungariei). Actualele state-naționale din Europa trebuie să evedențieze regiunile ca o dimensiune optimală a guvernării democratice. Există, în general, convingerea că statele unitare sînt impuse să găsească soluții administrative de integrare a sistemelor regionale, pe cînd statele federale sînt mai ușor predispușe să accepte soluțiile politice de coabitare a regiunilor lor. Soluțiile care au fost găsite în Republica Moldova pentru temperarea și medierea unor conflicte etno-teritoriale au creat o serie de particularități, care fac ca actualul sistem de administrare să nu fie nici administrativ, nici politic, în întregime. Dacă puterea legislativă a acceptat redefinirea regiunilor teritoriale, prin acordarea unor prerogative sporite, atunci inserarea în Constituție a unor prevederi cu privire la acordarea unor statute de autonomie regiunilor estice și din sud a confirmat o predispoziție a autorităților Republicii Moldova de a accentua și natura politică a regionalizării și a formelor de cooperare între regiuni adiacente. Cooperarea transfrontalieră privește domeniul relațiilor stabilite între entități situate la extremitatea frontalieră a unor state între entități publice care nu sînt subiecți ai dreptului internațional.

1.2. Regimul juridic al Euroregiunilor: modele internaționale și practici în Moldova

Termenul de "Euroregiune" a apărut ca o necesitate practică de a defini spații teritoriale vizate de evoluțiile produse după 1957 prin constituirea Pieții Comune Europene. Euroregiunea este "o structură formalizată a cooperării din zonele de graniță, care include reprezentanții autorităților locale și regionale, precum și parteneri sociali și economici, după caz". Euroregiunea "dispune de o structură organizatorică specifică, al cărei nivel maxim îl constituie consiliul ales, urmat de comisie, grupuri de lucru tematice și secretariatul permanent"¹. Definițiile

care au încercat să completeze “doctrina euroregiunilor” au evidențiat “natura lor de revitalizare a tradițiilor cooperării din zonele de graniță și prin care se constituie instrumente relativ suplă ale cooperării”. Fără a cădea în ispita teoretizării pînă la anulare a conceptului de euroregiune, aș dori să fac trimitere la o explicație mai simplă a noțiunii de euroregiune, în interpretarea lui Csátari Bălint, care o caracterizează prin 3 elemente: (1) dimensiunea teritorială (regiune, microregiune), (2) funcționalitatea (sistemul organizării teritoriale, sistemele de prestații din domeniile cultural, educațional și de sănătate, precum și corespondența acestora cu sistematizarea teritorială), (3) identitatea sau conștiința identității regionale. Principiul “gîndește global — acționează local” a devenit valabil în sistemul de coordonate al dezvoltării cooperării transfrontaliere². Fiind calificate drept instrumente de cooperare, Euroregiunile sînt înzestrate cu o serie de funcții practice, printre care menționăm: echilibrarea nivelelor diferite de dezvoltare a zonelor de graniță, consolidarea încrederii și spiritului de cooperare al oamenilor reprezintă terenuri de exersare a bunei vecinătăți și a integrării, constituie elemente importante ale integrării statelor la structurile politice și administrative ale Uniunii Europene.

Pentru a defini mai exact ce este de fapt o Euroregiune, trebuie să precizăm mai întîi de toate caracteristicile ei: (1) este un teritoriu care aparține în același timp mai multor țări, (2) poartă o identitate care o distinge de alte părți ale entităților lor naționale, (3) reprezintă o proiecție a interesului comun pentru un anumit spațiu de integrare și cooperare transfrontalieră.

Pornind de la punctul 3 — de “proiecție a interesului comun” — nu va fi o greșeală să afirmăm că formarea Euroregiunilor urmărește un scop funcțional de adaptare a unor subiecți de schimbare la condițiile autoadministrării locale și regionale, adecvînd potențialul diferitelor regiuni în cadrul unei Europe unite. Se crede că Euroregiunile au de jucat un rol foarte însemnat în proiectarea unei viitoare Europe a regiunilor, întrucît chiar prin forța existenței sale ele afectează substanța suveranităților naționale și a statelor pe care le implică. Remarcînd funcția excepțională a Euroregiunilor, ca formă eficientă și caracteristică a cooperării în zonele de graniță, unii autori fac o distincție clară între Euroregiunile care s-au format în Vest, mai puternice și mai structurate instituțional, și analoagele lor din Europa de Est, aflate abia în procesul formării lor funcționale. Printre cele mai cunoscute Euroregiuni din emisfera vestică vom menționa:

1. Regio Basiliensis, constituită la 25 februarie 1963, în temeiul dreptului de asociere elvețian.

2. Comunitatea de interese Alsacia de Mijloc — Breisgau (CIMAB), constituită la 16 noiembrie 1964.

3. Comunitatea de lucru a Țărilor Alpine (ARGE ALP) înființată la 12 octombrie 1972 între Bavaria (Germania), Trentino (Italia), cantoanele Graubünden și Sankt Gallen (Elveția), regiunile Tirol și Vorarlbert (Aus-

tria).

4. Euroregio, înființată la 15 aprilie 1978 prin cooperarea dintre 2 regiuni olandeze: Twente, Oost-Gelderland și regiunea germană Rhein-Ems.

5. Comunitatea de lucru Alpi-Adriatică înființată la 20 aprilie 1978 între provinciile austriece (Burgenland, Carintia, Austria Superioară, Stiria, Salzburg), regiunile italiene (Friuli-Venezia, Veneto, Alto Adige și Lombardia), landul german (Bavaria), Croația, Slovenia, județele Győr-Sopron, Vas, Somogy, Zala (Ungaria).

6. Comunitatea de lucru a Cantoanelor și regiunilor din Alpii Occidentali (COTRAO), înființată la Marsilia la 2 aprilie 1982, cu participarea a 9 regiuni și cantoane.

7. Comunitatea de lucru a Pirineilor constituită la 15 aprilie 1983, din care fac parte: Aquitania, Languedoc, Roussillon, Pirineii de Mijloc (Franța), Aragon, Catalonia, Navara, Țara Bascilor (Spania), Andorra.

8. Comunitatea de lucru Jura înființată la 3 mai 1985 cuprinzând: cantoanele Jura, Berna, Neuchâtel (Elveția) și regiunea Franche-Compté (Franța).

9. Consiliul lacului Lemman (Geneva) constituit la 19 februarie 1987 include: cantoanele Geneva, Vaud, Valais (Elveția) și departamentele Ain și Haute-Savoie (Franța).

10. Comunitatea de lucru a Țărilor Dunărene constituită la 17 mai 1990, din care fac parte: Germania, Austria, Ungaria, Iugoslavia și Moldova.

Remarcăm că cea mai mare "concentrație" de euroregiuni s-a înființat la granița belgiano-olandezo-luxemburghezo-franco-germană, cu aproape 7 regiuni adiacente și complementare. Mai multe euroregiuni au fost înființate la granița germano-franceză și germano-olandeză. O dată cu extinderea acestor forme de cooperare transfrontalieră și inter-regionale spre Țările Baltice și spațiul fostei URSS, se observă și anumite schimbări în structura organizatorică a euroregiunilor. Din ianuarie 1995, în Euroregiunea Mass-Rin apare o Adunare Generală, iar în ianuarie 1995 se constituie Consiliul Euroregiunilor de la Maastricht, la care au luat parte toți factorii și organizațiile semnificative ale euroregiuni, deschizându-se perspectiva formării și legitimării unor structuri interne, formulării de programe și proiectarea bugetului comun pentru inițiativele acceptate în cadrul acestei euroregiuni.

Majoritatea acestor inițiative au încercat să imite și să transplanteze modele de cooperare transfrontalieră ale Europei Occidentale, pornind de la constituirea în 1963 a Euroregiunii Regio Basilensis dintre Elveția și regiunile învecinate ale Germaniei, dar și cu restul modelelor de regionalism care au devenit o parte considerabilă a proiectelor Uniunii Europene după anii '80^s. Constituirea Euroregiunii Nisa, în Europa Centrală, în mai 1991, cu participarea activă a autorităților publice locale din Cehia, Germania și Polonia a pus fundamentul unei organizații transfrontaliere regionale, care cuprinde circa 12,000 km² și reprezintă peste 1,7 mil. de oameni. În

1994, de 8 euroregiuni funcționau deja ca ansambluri instituționale constituite pe baza autorităților subnaționale ale Cehiei, Germaniei, Ungariei, Poloniei, Slovaciei, României și Ucrainei. Potrivit statutului acestor forme de organizare, euroregiunile întrunesc unități teritoriale similare, în temeiul intereselor comune legate de existența unor interese comune în rezolvarea problemelor din domeniile: ecologic, economic, cultură, asistență medicală și administrare publică⁴. De cele mai multe ori, însa, moivul principal al voinței de cooperare prin euroregiuni ține de necesitatea imperioasă de a învăța din experiențele vecinilor de-a lungul frontierelor naționale, dar și de a pregăti condițiile necesare pentru a adera cu drepturi depline la instituțiile Uniunii Europene. Cooperarea transfrontalieră mai poate fi privită și ca un răspuns practic la crizele care au urmat după disoluția regimului sovietic, pe fonul slăbiciunilor instituționale cunoscute de către majoritatea statelor naționale, a ambiguităților dezvoltării economice și a lipsei unor strategii naționale și regionale eficiente, care să facă regiunile capabile de a răspunde sfidărilor legate de restructurarea economică, deteriorarea mediului ambiant și a declinului infrastructurii.

Se presupune că aceste forme de cooperare transfrontalieră pot servi unor scopuri politice semnificative, fiind dictate atât de re-spațierea geografică a Europei, cât și de un rol mai important al elitelor regionale în cadrul politicilor naționale. Forma și structura unei regiuni nu poate reprezenta o mărime constantă, ea fiind realcătuită prin efortul convergent sau divergent al celor mai diverse forțe sociale. Natura instituțională a regionalismului din Europa Centrală este determinată de faptul cunoașterii foarte clare a limitelor teritoriale ale părților, ceea ce a devenit o miză politică majoră odată cu extinderea NATO. Regionalismul Europei Centrale este etatist, în timp ce regionalismul est-asiatic face ca rețelele culturale și economice să conteze mai mult decât interesul pur comercial. În timp ce distribuția capacităților este o miză centrală în regionalismul european, accesul către rețelele de comerț și producție pare a fi mai important în Asia Centrală. În Europa Centrală, elitele naționale au făcut o alegere conștientă în efortul de a lega subregiunea cât mai puternic de anumite organizații pivotale, cum este NATO și Uniunea Europeană, atașându-le și o funcție de creare a unei identități pozitive față de identitatea volatilă a spațiului post-comunist, aceste țări în tranziție identificându-se cu Europa Atlantică⁵. În Asia de Est, cooperarea regională nu se asociază unor instituții stabile ori unei ideologii durabile, cooperarea fiind promovată printr-o combinație de interese corporatiste și necesități strategice. Rolul unei societăți civile în acest areal asiatic pare a fi departe de nivelul său practic de realizare, lăsând ca structurile de putere regională să crească în spațiul dintre societatea civilă și guvernele centrale, luându-și izvoarele de la actorii economici determinanți pentru această regiune.

Lărgirea spațiului unei Europe unificate și extinse s-a asociat tot mai

mult, pe parcursul ultimilor ani, procesului regionalist de inspirație europeană. Fără să atenteze la integritatea statelor naționale, acest regionalism pare să confirme o miză decisivă pentru viitoarea construcție europeană, atât prin intermediul integrării graduale în cadrul Uniunii Europene, cât și prin spiritul de cooperare aflat în potențialul de acțiune al regiunilor transfrontaliere, prin care se dorește a cataliza ansamblul problemelor locale și regionale ce susțin pilonii acestei construcții europene. Printre acestea un loc important îl ocupă și Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților locale și autorităților teritoriale, adoptată în decembrie 1981 de Consiliul Europei, prin care s-a încercat a pune la dispoziția unităților teritoriale din țările membre forme de cooperare transfrontalieră, cum ar fi euroregiunile, care să stea în serviciul satisfacerii intereselor specifice și a afirmării identităților regionale, fie că este vorba de identități-povestite (legate de memoria istorică), identități-acționale sau identități-proiective. Aceste euroregiuni sînt percepute ca niște adevărate magnete regionale, capabil să integreze regiuni complementare sau adiacente, apropiate prin afinități de ordin cultural, preocupări de ordin ecologic, economic și social; comunități transfrontaliere care au potențialul de a depăși limitele impuse de frontierele naționale, adaptîndu-se la interesele locale și dezvoltînd un potențial economic și social care, altminteri, s-ar dezvolta mult mai greu.

Despre euroregiuni s-ar putea spune simplu: dacă ele nu ar exista, ar trebui inventate! Importanța lor este cu atât mai mare cu cît despre integrare europeană se vorbește adeseori mult prea abstract și în termeni emfatici, ceea ce nu poate decît să diminueze sensul procesului european de integrare al țărilor Europei de Est. Instrumentele de promovare ale euroregiunii sînt relațiile interguvernamentale, interregionale și intercomunale, ceea ce înseamnă că ele nu pot fi reduse doar la acordurile juridice ale guvernelor centrale, mai ales prin elementele lor funcționale. Euroregiunile sînt viabile mai ales prin rețeaua lor de relații umane, permanente, care acoperă toate sectoarele vieții transfrontaliere, de ordin administrativ, economic, social și cultural. Există, în acest sens, un număr impunător de convenții și acorduri europene care stipulează formele și obiectivele specifice pentru dezvoltarea acestor cooperări de proximitate sau transfrontaliere, invitînd autoritățile locale și regionale să-și asume dezvoltarea propriilor lor afinități culturale, economice, sociale, umane, sporind în acest fel diversitatea și vitalitatea instituțiilor europene. Printre Euroregiunile cele mai apropiate de Republica Moldova se numără Euroregiunea Carpaților (*Transcarpatian Euro-region*), înființată la 14 februarie 1993, care cuprinde un teritoriu de 53.200 km², cu aproape 5 mil. de locuitori, din care fac parte: Ucraina, Ungaria, România, Polonia și Slovacia. Printre scopurile înființării acestei Euroregiuni carpatine s-au numărat: sprijinirea unei dezvoltări regionale și economice mai rapide, contribuirea la dezvoltarea unor legături de bună vecinătate

între țările și popoarele din zona de referință.

Din păcate, mulți ani la rând animatorii acestei euroregiuni au fost nevoiți să lupte împotriva amestecurilor guvernului central în evoluția cooperării din zonele frontaliere, culminând cu schimbarea repetată a statului acestei regiuni. În vecinătatea imediată a euroregiunii carpatice se găsește Euroregiunea Dunăre-Mureș-Tisa (DMT) care, se pare, a învățat din greșelile Euroregiunii Carpaților și își dă toată silința pentru a evita capcanele marii politici⁶. Euroregiunea DMK editează o revistă "EURO TRIO", își dezvoltă gradual și temperat consolidarea instituțiilor și resurselor sale, astfel încât pînă și în documentul său constitutiv nu scrie decît că: "Scopul cooperării regionale DMT îl constituie dezvoltarea și lărgirea relațiilor dintre comunitățile și administrațiile locale în domeniul economic, al învățămîntului, al culturii și al sportului, urmînd ca prin această cooperare să se înlesnească integrarea în cadrul proceselor europene actuale". Euroregiunea DMK este administrată de către un For Directoral general și comisii de coordonare euroregională din partea fiecărei părți fondatoare.

Prin urmare, trebuie să recunoaștem că și România, și Ucraina, și Moldova au mai multe motive și condiții obiective pentru a dori să cîștige prin formarea și promovarea unor Euroregiuni, decît dacă ar sta pe loc în așteptarea unor invitații speciale și nominale de asociere la Uniunea Europeană și Comunitățile Europene. Crearea Euroregiunilor nu poate substitui integrarea reală în cadrul constelației economice și politice a Europei lărgite, însă poate, cu toate acestea, să servească drept un instrument efectiv pentru promovarea acestei integrări. Colapsul fostului sistem administrativ de comandă în Europa de Est și Centrală, combinat cu atracția irezistibilă spre configurația instituțională a Uniunii Europene, au încurajat regiuni subnaționale diverse după structură demografică, națională și social-economică să caute legături de cooperare transfrontalieră.

1.1.1. Euroregiunea Dunărea de Jos

Menționăm că Republica Moldova a semnat Convenția-cadru cu privire la cooperarea transfrontalieră abia în mai 1998, pentru ca două luni mai tîrziu să semneze, alături de România și Ucraina, acorduri chemate să pună începuturile Euroregiunii Dunărea de Jos și Prutul Superior, înțelegînd să confere acestor inițiativă o importanță deosebită, prin semnarea unor acorduri ulterioare bilaterale și trilaterale, printre care: Acordul moldo-ucrainean din august 1998, sfera prevenirii dezastrelor naturale, industriale și calamităților; protocoale de cooperare între unitățile administrative frontaliere din septembrie 1998. O importanță deosebită s-a atribuit acestor inițiative prin Declarația președinților Ucrainei, Moldovei și României din 22 octombrie 1998, și a Declarației finale a Forumului al V-lea al regiunilor europene din 2-4 iunie 1998, din București. Inovația acestor acorduri este că

inclusiunea în înțelegerea trilaterală de cooperare a unor garanții din partea statelor participante le oferă elementele care le plasează printre cele mai moderne tratate politice de bază⁷.



Tratatul de bază româno-ucrainean menționează ambele Euroregiuni, oferindu-le sprijin și stabilitate funcțională. În acest fel, Euroregiunile reprezintă nu numai forme de cooperare transfrontalieră, dar și mecanisme tripartite de cooperare la nivelul colectivităților teritoriale. Prin Declarațiile

președinților Ucrainei, României și Republicii Moldova din 3 iulie 1997 s-a decis de a "sprijini inițiativele și proiectele care presupun participarea celor 3 țări, inclusiv prin acțiuni de colaborare transfrontalieră". Dacă Euroregiunea Prutul Superior integra județele Bălți și Edineț, regiunea Cernăuți (din partea Ucrainei) și județele Suceava, Botoșani (din partea României), avînd o populație de peste 3 milioane de oameni, Euroregiunea Dunărea de Jos cuprindea actualul județ Cahul (din partea Republicii Moldova), Galați, Reni și Ismail (respectiv din partea României și Ucrainei). În ultimii doi ani, cooperarea transfrontalieră în cadrul Euroregiunii Dunărea de Jos a făcut primii pași concreți, pornind de la deschiderea filialei Universității "Dunărea de Jos" din Galați în cadrul Universității de stat din Cahul. Cîte 20 de studenți din Republica Moldova, Ucraina și România au obținut burse pe care statul român le-a oferit în acest scop, precum și remunerarea profesorilor, alte cheltuieli legate de procesul instructiv-educativ.

Pe linia integrării sociale și culturale a Euroregiunii s-au înregistrat inițiative concrete, dar cu impact important asupra toleranței etnice și creării unui mediu favorabil dezvoltării relațiilor culturale. Printre acestea s-au numărat propunerile de a deschide restaurante cu bucătărie națională la Odesa și în alte orașe ale Euroregiunii, organizarea de expoziții de mărfuri și servicii de larg consum, deschiderea de magazine cu produse din economiile părților componente ale Euroregiunii. La ședința din 16.09.98 experții Comisiei pentru economie, comerț și turism au propus adoptarea unui pachet cu facilități de afaceri, investiții și schimb vamal, constituirea de societăți mixte între părțile Euroregiunii, în ideea atragerii unor investiții importante din țările BERD și ale altor organizații financiare internaționale, interesate în dezvoltarea formelor de cooperare euroregională. La nivelul dezvoltării cooperărilor economice, deși mai modeste, pot fi menționate și o serie de realizări, printre care deschiderea unei Camere de Comerț, Industrie și Agricultură a Județului Tulcea (România) în orașul ucrainean Dnepropetrovsk, urmînd ca această cameră să-și deschidă filiale în mai multe orașe ucrainene (inclusiv Odesa). O altă direcție prioritară pentru dezvoltarea euroregiunii a apărut odată cu importanța în creștere pentru dezvoltarea traseelor de legătură euro-asiatice ale petrolului caspic. La ședința din 16.09.98^s s-a exprimat interesul pentru anumite variante de pătrundere a Euroregiunii pe "Calea mătășii", făcînd o legătură între Iliciovsk-Poti (Georgia) și Iliciovsk-Sulina (România), care este port liber (Tulcea-Galați-Brăila).

Există o serie de acorduri și cooperări pe linia relațiilor autorităților de frontieră în vederea combaterii calamităților naturale și a criminalității organizate, a migrației ilegale, a importului de contrabandă. În cadrul Euroregiunii au început să funcționeze întîlnirile de lucru între servicii operative ale celor 3 țări membre ale Euroregiunii, schimb de delegații, organizarea de colocvii și demararea unor programe comune de cooperare.

Paralel cu întărirea regimului de securitate a zonelor de frontieră, Comisia specializată a Euroregiunii a propus examinarea unor proceduri de simplificare a regimului de trecere a frontierei prin eliminarea obligativității prezentării invitației între locuitorii componentelor Euroregiunii (după modelul Schengen). În acest scop s-a preconizat examinarea deschiderii unor noi rute auto și feroviare între Galați și Ismail pornind din Cahul și Cantemir.

1.1.2. Euroregiunea Prutul Superior.

În toamna anului 1997 a apărut primul proiect de statut al Euroregiunii Prutul Superior care, după discutarea sa în cadrul tripartit moldo-româno-ucrainean, a fost luat în calitate de document de bază. În preambulul acordului tripartit de creare a Euroregiunii scrie că Euroregiunea Prutul Superior se constituie “în baza dorinței reciproce de promovare a cooperării transfrontaliere ca un element al procesului general european, luând în considerație prevederile legislației țărilor participante: Ucraina, Republica Moldova și România, în vederea asigurării unei dezvoltări durabile și în siguranță a dezvoltării social-economice a regiunii din bazinul râurilor Prut, Nistru și Siret, integrând în albia unei cooperări existente interesele reciproce ale unităților administrativ-teritoriale ale țărilor participante”. Printre fondatorii Euroregiunii s-au numărat: (1) din partea Ucrainei — regiunea Cernăuți; (2) din partea Republicii Moldova — județele Bălți și Edineț; (3) din partea României — județele Botoșani și Suceava. Fără îndoială că și Euroregiunea din nordul Republicii Moldova va contribui la relansarea contactelor umane și a integrării europene a arealelor adiacente, prin reanimarea vechilor legături tradiționale, a relațiilor economice și instituționale dintre comunitățile locale. Stabilirea acestei forme de cooperare în cadrul activităților specifice ale instituțiilor europene va asigura un raport permanent față de standardele europene moderne. Euroregiunea Prutul Superior reprezintă o formă de exprimare, la nivelul de autoritate al comunităților locale și teritoriale, a principiului de bună vecinătate, contribuind într-o măsură înegalabilă la procesul de construire a unei noi Europe politice, în temeiul principiilor democratice și a puterilor descentralizate.

Secțiunea II

Integrare și cooperare regională în Europa

2.1. Etnonaționalism, regionalism, consocionalism?

Imediat după 1991, re-etnicizarea devenise una din temele cele mai vii discutate pe stradă, la serviciu, în ospetie, în familie etc., pentru că în funcție de răspunsul la întrebarea cine formează poporul Republicii Moldova urma să se constituie și profilul statului care apărea după lunga “noapte dictatorială” și, respectiv, după agonia URSS. Tema a fost exploatată, în special,

de către grupul etnicilor titulari care și-au revendicat dreptul de a orienta noua construcție a statului în direcția spre care aspirau vreme de multe decenii intelectualii moldoveni, obligați la tăcere și autocenzură. Pe de altă parte, numeroasele grupuri politice ale minorităților etnice au opus o rezistență variabilă pentru a perpetua legăturile cu fostul stat sovietic, încercînd să dea ei singuri un răspuns la întrebarea care privea natura juridică și etno-politică a definiției nemoldovenilor în Moldova: sînt aceștia o minoritate, un grup etnic sau o națiune aparte? Dezbaterile interminabile au prefigurat apariția a două poluri opuse, care au încercat multă vreme să găsească răspunsurile în hățiturile istoriei ținutului, de cele mai multe ori culminînd cu acuzații grave și învinuiri reciproce. Naționaliștii ambelor tabere au încercat să utilizeze motivul "re-etnicizării" în calitate de argument-cheie pentru întărirea loialităților conaționaliilor lor, astfel încît etichetele de naționalist, internaționalist, separatist, românofil ori pro-sovietic au avut o funcție precisă de oprinare simbolică a grupului advers ori, ca să utilizăm o formulă mai plastică, pentru dezumanizarea adversarilor în scopuri strict politice.

Limba, cultura, statisticile măsluite de pe timpul URSS, ba chiar statutul social mai avansat sau mai redus al unui anumit grup, nu au reprezentat decît resurse pentru înțetirea relațiilor de agresiune verbală și ideologică printre diverse segmente ale societății moldovenești, acționînd ca un reflex de autoapărare împotriva unui "alter". Practicile etnoculturale ale democrațiilor occidentale sugerează că societățile pot învăța să-și rezolve diviziunile etnice și sociale în mod pașnic și în conformitate cu normele liberal-democratice. O opinie răspîndită printre teoreticienii liberali din Occident este că nedesăvîrșirea statului de drept și democratizarea incompletă reprezintă motivul fundamental pentru generarea conflictelor etnoculturale, absența modernizării și a bunăstării economice fiind cea de-a doua condiție lipsă în Moldova. O altă opinie comună ține de faptul că imixtiunea puterilor externe reprezintă un focar permanent de conflicte. Din păcate, experiențele occidentale nu pot anula propriile noastre opinii, întrucît este greu de crezut că instituțiile democratice vor determina o "demobilizare" (o replică teoriilor "mobilizării reactive") a identităților etnoculturale. Se pare că interesul pentru naționalism, inclusiv pentru secesiune, a crescut în mod constant, pînă și în state suficient de prospere cum sînt: Belgia, Canada și Spania, unde democratizarea și dezvoltarea economică în ansamblu au fost însoțite de focare secesioniste⁹.

O piedică serioasă în fața integrării sociale a tuturor cetățenilor în cadrul noului stat s-a dovedit a fi strîns legată de proiectul de integrare socială, astăzi — puțin atractiv pentru o bună parte din populația Republicii Moldova. În detrimentul unei "patrii comune a tuturor cetățenilor săi" s-a înscris și identitatea confuză, utopistă, velikoderjavnică a unui segment important al populației rusolingve, identitatea psihosocială a căreia se asocia

unei "patrii mai mari" (întinsă peste 7 fuse orare) și în care "a fi rus" — însemna a dispune de elementul-cheie al sistemului existent în acea epocă pentru a avea succes în cariera personală. Statisticile au fost mult timp instrumentele obișnuite pentru a accentua cu orice ocazie rolul coeziv al limbii ruse în cadrul unor populații multiculturale, sprijinind în acest fel și teza potrivit căreia populația rusolingvă era leagănul "marelui popor sovietic". Astăzi, reduși numeric la statutul unei minorități lingvistice și culturale într-un stat dintre cele mai mici din Europa, rusolingvii întâmpină dificultăți obiective chiar și la stabilirea propriei atitudini în raport cu identitatea lor și identitatea statului ai cărui cetățeni sînt.

O serie de stereotipuri, construite în perioada propagandei sovietice, privitor la "specifiul național al Moldovei Sovietice", (trăsătura distinctă a căreia era, potrivit propagandei internaționaliste, caracterul său multi-național, constituit din peste cîteva zeci de naționalități și națiuni)¹⁰, a continuat să preocupe intens grupurile nontitulare, încercînd să se argumenteze faptul că "acest curs spre independența Republicii Moldova" ar aduce atingere drepturilor și libertăților de care s-au bucurat în timpul URSS. Remarcăm că sondajele de opinie atestau o anumită respingere chiar și a termenului de "minoritate etnică" de către netitulari, calificat a fi drept incorect și "discriminatoriu".

Astfel, dacă 58,9% din respondenții unui sondaj afirmau că, în Republica Moldova, toți, cu excepția etnicilor moldoveni și rusi, trebuie să fie considerați "etnici minoritari", doar 13,2% dintre respondenți considerau că "în Moldova nu există nici un fel de minorități etnice". Această atitudine de respingere a statutului de minoritate etnică este mai pronunțată printre etnicii ruși (56,2%) și ucrainenii (32,4%). Doar 17,2% dintre respondenți au declarat că sînt reprezentanți ai unei minorități etnice. Aceste atitudini au sprijinit apariția și succesul relativ în alegeri (în special ale celor parlamentare din februarie, 1994) pentru Mișcarea Unitate-Edinstvo, care a obținut 22 mandate (din 104) pe acest val atitudinal, care concepe aflarea în grupul "minoritarilor" drept un pretext pentru a fi tolerați și, respectiv, o discriminare latentă. Aceste reacții veneau împotriva unui raport demografic și statistic existent în Republica Moldova, însemnînd o contradicție evidentă cu proiectele elitelor naționale (grupul etnic titular) de a restabili o ordine (mai mult sau mai puțin democratică existentă înainte de cel de-al Doilea Război Mondial) ori de a pune temeliiile unei democrații noi, dotate cu toate instituțiile necesare pentru asigurarea funcționării statului de drept.

2.2. Influența standardelor europene în materie de consolidare a entităților regionaliste

Frământările sociale și politice de la sfîrșitul anilor 80, legate de instalarea noilor instituții democratice și repararea vechilor nedreptăți istorice, au

produs o adevărată supraproducție de euforie socială. Multe dintre așteptările legate de caracterul binefăcător al schimbărilor politice s-au asociat, chiar de la început, cu adoptarea descentralizării administrative, inerente unui proces masiv de delegare a unei mai mari libertăți de acțiune colectivităților teritoriale și cu reformarea autorităților publice locale, pentru ca în acest fel, să se reușească a scurta, pe cât era posibil, distanța istorică dintre țările fostului bloc sovietic și statele Europei Occidentale. Comuni-tarismul, localismul și regionalismul au reprezentat, adeseori, ingredientele cele mai frecvente ale discursului anti-sovietic și anti-comunist, care considerau că este suficient a înlătura dominația partidului unic cu un regim întemeiat de instituții democratice și primeniirile sociale nu vor întârzia să se vadă în fiecare părticică a vieții publice. Din această perspectivă, voința de a încuraja apariția unor entități noi regionaliste a apărut ca un denomi-nator comun pentru practicile descentralizatoare, răspunzând dorinței de a diminua slăbiciunile și chiar erorile centralismului administrativ din perioada anterioară. Complexitatea acestor schimbări a infirmat, însă, multe dintre aceste așteptări, demonstrând că, de cele mai multe ori, practicile culturale și mentalitățile locului sînt mult mai puternice decît instituțiile.

Ca o experiență de participare democratică, regiunea și regionalismul a îmbrăcat, în Moldova, o puternică încărcătură politică, fiind cea mai cunoscută publicului, dar și cea mai controversată, realizîndu-se pentru prima dată în cazul apariției constituționale a autonomiei găgăuze, prin care un proiect al regionalizării politice devenea o realitate politico-administrativă, în ciuda atitudinilor destul de negative a unei semnificative părți a populației din Republica Moldova. De la 1991 pînă în 1998, în Re-publica Moldova au existat 2 tipuri de actori teritoriali: pro-statali (adică loiali în mod necondiționat administrației centrale de la Chișinău) și anti-statali (adică, dotate cu organe reprezentative anti-sistemice, care negau și contraziceau în fapt caracteristicile principale ale statului moldovenesc, în special, al celor legate de: integritate, suveranitate, indivizibilitate și democrație). Ar fi, poate, superficial să considerăm, totuși, că regionalismul de tip secesionist din raioanele estice ale Republicii Moldova reprezintă doar un caz "deviant" al tabloului general, fiindcă cel de-al 2 caz, al Găgă-uziei, reflectă o mixtură de interese și orientări divergente între centrele regionale și centrul național, între "devoluția silită" a puterii centrale și slăbirea pronunțată a modelului integrativ al statului național.

Este evident că doar o analiză mai minuțioasă a entităților subnaționale poate să ne ajute la o mai bună înțelegere a sistemului național de guvernare, întrucît aceste componente regionale ale "întregului" național atestă cu mai multă claritate sciziunile, diferențele și ezitățile sistemului în ansamblul său. O abordare nuanțată a tendințelor regionaliste din Republica Moldova este ilustrativă și pentru o înțelegere mai bună a rolului statului în sistemul politic, constituit prin disoluția URSS în frontierele din 1 ianuarie 1990. Chiar

dacă acceptăm gravitatea argumentului cu privire la rolul predominant al factorului extern rusesc în exacerbarea tensiunilor politice și ideologice dintre Tiraspol și Chișinău, trebuie să recunoaștem de asemenea și o pronunțată marginalizare a economiei raioanelor estice față de economia de ansamblu a ex-RSSM, dezechilibrele pronunțate de influență între aglomerările urbane ale regiunii turbulente nistrene și puzderia de localități rurale, mici și slab organizate politic a satelor din aceeași zonă, ceea ce a condiționat și rolul superior pe care l-au avut ele (în termeni economici, demografici și organizaționali) în menținerea cîștigului politic și neutralizării dușmanilor.

Transnistria este o regiune de frontieră, marcată de Nistru care poartă în sine o încărcătură simbolică și istorică importantă, dar a cărui rol politic pare să fi suferit o puternică transformare în special după evenimentele sîngeroase ale conflictului de la Tighina. Este util de remarcat, totuși, că aceste noțiuni sînt înțelese destul de diferit între populații și regiuni diferite. Explicația cea mai populară pentru natura extrem de fragilă a frontierelor politice ține de procesul globalizării economice, derivînd din incapacitatea guvernelor de a controla rotația comerțului, mobilitatea indivizilor și circulația informației între state. Regionalismul transfrontalier poate fi definit ca o formă spațială de integrare a cooperărilor politice și a căutării de soluții care depășesc limitele practicilor administrative dintr-un anumit stat, în efortul de a crea un sentiment de coeziune, interdependență și interes comun de-a lungul frontierelor naționale. În virtutea presiunilor globalizării, dar și a interdependenței economice și ecologice, diplomația internațională. Cooperarea locală și regională pe deasupra frontierelor naționale reprezintă un produs comun format din motivații diferite și preocupări comune, chiar dacă modelele acestor cooperări și regionalisme pot varia destul de mult de la un context la altul.

Trebuie să recunoaștem totuși că nevoia de solidificare a regiunilor nu este dictată doar de factori externi, ori contexte supranaționale, structuri administrative și instituționale, preocupări de natură politică a statelor naționale. Adeseori, regiunile și orașele care cooperează pot fi văzute mai ales ca niște terenuri spațiale pentru interacțiunea unor forțe interne și externe, în care contradicțiile globalizării (polarizarea social economică, crizele de legitimitate politică, și slăbiciunea consensului social) sînt tratate printr-o serie de strategii concrete de stabilizare politică, economică și socială. Există o paletă vastă de instrumente pentru dezvoltarea acestui regionalism frontalier, exprimîndu-se în: sinergia complementarităților, coordonarea politicilor de nivele diferite de coeziune, politicile de pre-integrare a statelor central — europene, descentralizarea și regionalizarea, promovarea inițiativei locale și regionale, dezvoltarea unor comitete mixte de competiție interregională, grupuri parlamentare informale, instituții specifice de cooperare — "Euroregiunile", reprezentarea europeană prin diverse organizații voluntare, oferind stimulenți structurali la adaptarea

legislației interne, programe transfrontaliere pentru dezvoltarea regională, politici uniforme de diseminare a informației și transferuri de inovații cooperative, organizarea unor forumuri de publicitate și programe politice.

Din numărul acestor factori, putem observa o logică inerentă a procesului de regionalizare, în mod special al procesului de mediere dintre diverse entități spațiale. Potrivit lui Patrick Le Galos, regionalizarea implică 2 funcții importante: (1) promovarea integrării interne prin dezvoltarea unei conștiințe a comunității regionale, inclusiv în cazul definirii colectivităților transnaționale, (2) procesul integrării externe prin care actorii și alte grupuri de actori se asociază unor contexte politice mult mai vaste de interacțiune interstatală (d.e. Uniunea Europeană sau NAFTA), ceea ce introduce un impact cu totul specific asupra actorilor interni și a politicilor naționale versus supranaționale. Proiectele de "regionalizare" apar din momentul în care inițiativa scenariului regionalist aparține sectorului asociativ, autorităților locale și centrale, agențiile publice, alianțele public-private, businessul privat ori hibrid. Actorii transfrontalieri sînt de obicei entități autonome care inițiază activități în mod voluntar și în temeiul unor interese specifice, care presupun beneficii clar sesizabile în urma acestor cooperări. Legăturile care se stabilesc între aceste entități se întemeiază adeseori pe relații informale, umanizate prin comunicare și dialog continuu, care transcende limitele stricte în definirea agendelor lor, chiar dacă rolul special în configurarea agendei cooperărilor transfrontaliere aparține condițiilor locale și elitelor. Interacțiunea transfrontalieră poate fi caracterizată printr-o serie de activități quantificabile, dar și în variabile care descriu atitudini și orientări ale acestor elite față de strategiile pe care le utilizează și obiectivele comune pe care le urmăresc¹¹.

Chiar dacă nu putem confirma existența unui consens general asupra felului în care poate fi obținută, coeziunea economică, politică și spațială, regionalismul este considerat a fi drept un element esențial în vederea construirii unei Uniuni Europene eficiente și viabile. Numeroase programe și inițiative au fost lansate în ultimii ani cu scopul explicit de a deschide noi perspective spațiale pentru cooperarea între orașele și regiunile arealelor contingente ansamblului geopolitic european. Oferind noi stimulenți pentru constituirea unor noi comunități întemeiate pe respectul intereselor comune, aceste programe servesc nu doar scopului de a reaminti (celor care au uitat!) de o identitate Europeană comună, dar și pentru a disemina practici inovatoare în promovarea inițiativelor economice, crearea de noi locuri de muncă și strategii de revizalizare pentru regiunile slab dezvoltate. Aceste programe de asistență și identificare a scopurilor comune s-au bucurat de mare popularitate printre regiunile transfrontaliere, în special legate de crearea unor rețele transnaționale pentru unificarea spațiului comun european, consolidarea capacităților locale de planificare strategică și dezvoltare locală. Peste 3 mlrd Ecu s-au vărsat în perioada anilor 1994-1999 pentru

scopurile programului Interreg, conceput să sporească relațiile de parteneriat între statele Europei Occidentale.

Pe de altă parte, numeroase alte programe au fost orientate spre țările Europei Centrale și de Est (în special – PHARE și TACIS) în vederea acordării de fonduri financiare suplimentare pentru susținerea unor proiecte de cooperare transfrontalieră de-a lungul limitelor periferice ale Uniunii Europene (UE)¹². Un rezultat vizibil al acestor programe este și faptul că exigențele politice ale integrării, întemeiate pe principii comune ale politicilor UE au influențat într-o serie de domenii specifice comportamentul țărilor aflate pe lipsa de așteptare a proiectului de extindere europeană. Printre cele mai mobile agenții ale UE implicate în cadrul acestor proiecte trebuie să menționăm: Consiliul Europei, Conferința Europeană a Miniștrilor Responsabili de Planificarea Spațială (CEMAT) și Asociația Europeană a Regiunilor de Frontieră, la care s-au afiliat numeroase asociații regionale și locale, dând naștere politicilor de “instituționalizare pe mai multe nivele”¹³.

NOTE

¹Deutschland, 1995, iunie, p. 29-31.

²Csatari Balint, Europa și Euroregiunea Dunărea – Criș-Mureș-Tisa, EURO TRIO, Timișoara.

³Tykos op. cit. 1992, p. 266-67.

⁴Pawel Kepinski, 1995, “Regionalism on the Sub-nation-state Level: Euroregions in East Central Europe”. Paper presented at the 36th Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, IL, February 21-25.

⁵Taylor op. cit., 1991, p. 191-93.

⁶György Eger, Euroregiunile în Est și în Vest, Altera V, 1999, p. 68-69.

⁷Gakman Serghei, Moldova, România, Ucraina: bună vecinătate și colaborare regională, Chișinău, 1998, p. 81.

⁸Procesul verbal al întrunirii Comisiei nr. IV pentru transport și comunicații a Euroregiunii Dunărea de Jos.

⁹Will Kymlicka, Relațiile etnice și teoria politică occidentală, Altera, anul V, 1999, p. 103.

¹⁰Această formulă este pe larg folosită în Enciclopedia RSSM, publicată la Cartea Moldovenească, 1979, dar și în materialele de propagandă ale CC al PCM.

¹¹James Scott, Comprehending Transboundary Regionalism: Developing an Analytical Domain for Comparative Research.

¹²RSA International Conference 1999: “Regional Potentials in an Integrating Europe”.

¹³Această strategie derivă din experiențele înregistrate de către țările membre ale grupului de țări Benelux și a entităților teritoriale de la frontiera germano-olandeză, care implică numeroase agenții guvernamentale, grupuri de lucru și asociații voluntare din partea municipalităților, comunelor și regiunilor implicate de-a lungul frontierelor naționale (Scott 1998).

Sumar

Fundamentarea juridică a regionalismului în Republica Moldova	5
--	---

Capitolul I.

Regimul juridic al regionalismului în practicile internaționale

Secțiunea I. Abordări comparative ale regionalismului	11
---	----

Capitolul II.

Dezvoltarea regională în contextul dezvoltării naționale

Secțiunea I. Statul și elementele sale constitutive	78
Secțiunea II. Continuitate și inovație în structurile administrative autohtone	106

Capitolul III.

Autoritățile publice în sistemul juridico-administrativ din Republica Moldova

Secțiunea I. Administrația publică centrală	125
Secțiunea II. Reorganizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova	148
Secțiunea III. Organizarea colectivităților teritoriale	169
Secțiunea IV. Județele Republicii Moldova: profil teritorial și geografie politică	178
Secțiunea V. Unitățile teritorial-administrative cu statut special	214

Capitolul IV.

Dezvoltarea centrelor decizionale regionale și funcția mecanismelor de reprezentare

Secțiunea I. Influența standardelor europene în materie de consolidare a identităților regionaliste	244
Secțiunea II. Integrare și cooperare regională în Europa	253

L A EDITURA **CARTIER** AU APĂRUT:

Colecția CARTIER ENCICLOPEDIC

Dicționar Enciclopedic Ilustrat
Dicționar Eminescu. Nume proprii

Colecția ALEEA CLASICILOR

Mihai Eminescu – *Poezii*
George Coșbuc – *Poezii*
Octavian Goga – *Poezii*
Ion Minulescu – *Poezii*
Ion Creangă – *Scrieri*
Eugen Lungu – *Poeți de pe vremea lui Eminescu*
Alexandru Macedonski – *Poezii*

Colecția CĂRȚI CELEBRE

Emil Gârleanu - *Din lumea celor cari nu cuvîntă*
Plutarh - *Oameni iluștri ai Greciei*
Plutarh - *Oameni iluștri ai Romei*

Colecția POESIS/ CARTIER CLASIC

Esenin - *Opera poetică. Traducere George Lesnea (casetă, 2 volume)*
Eminescu - *Opera poetică (casetă, 4 volume)*
Macedonski - *Versuri, Petică - Versuri, Pillat - Versuri (casetă, 3 volume)*
Urmuz - *Pagini bizare, Fundoianu - Versuri, Voronca - Versuri (casetă, 3 volume)*
Topîrceanu – *Versuri, Minulescu – Versuri (casetă, 2 volume)*
Ibrăileanu – *Spiritul critic... , Adela (casetă, 2 volume)*

Colecția PRIMA MEA BIBLIOTECĂ

H.C.Andersen – *Cele mai frumoase povești*
Ion Creangă – *Punguța cu doi bani*

Seria CARTIER ISTORIC

Ion Chirtoagă – *Istoria românilor. Epoca medievală*
Eric Hobsbawm – *O istorie a secolului XX. Era extremelor*
Octavian Șofranksy – *Republica Moldova: capital geopolitic*
Dinu Poștarencu – *O istorie a Basarabiei (1812 - 1940)*
Andrei Țurcanu – *Sabatul sau Noaptea vrăjitoarelor politicii moldovenești*

Seria ROTONDA

Paul Goma – *Altina. Grădina scufundată*
Em.Galaicu-Păun – *Poezia de după poezie. Ultimul deceniu*
Constantin Cheianu – *Totul despre mine!*
Ghenadie Postolache – *Rondul*
Vladimir Bulat – *Artă și ideologie*
Cristina Cîrstea – *Ceva care să-mi amintească de mine*

Seria CARTIER EDUCAȚIONAL

An Anthology of American Literature and Culture. Editor: Hamilton Beck (2 volume)

English. *Manual de limbă și literatură engleză pentru clasa a X-a*

Le français. *Exercices et tests de grammaire. Bacalaureat*

Limba română. *Teste la limba și literatura română, școlile alolingve. Bacalaureat*

Vasile Marin (coordonator) – *Algebră. Ecuații și inecuații. Bacalaureat*

Ion Goian – *Algebra în exerciții și probleme pentru liceu*

Muzica. *Manual pentru clasa I*

Muzica. *Crestomație pentru clasa I*

Limba română. *Culegere de texte pentru clasa I*

L'arc-en-ciel. *Manual de limbă franceză pentru clasele a III-V-a*

Lumina Gîndului. *Manual de limbă română pentru clasa a XI-a a școlii alolingve*

Albinuțe. *Manual de limbă română pentru clasa a III-a a școlii alolingve*

Făguraș. *Manual de limbă română pentru clasa a IV-a a școlii alolingve*

Limba română. *Ghidul învățătorului pentru clasele a III-IV-a a școlii alolingve*

Limba bulgară. *Manual pentru clasa a III-a*

Eugenia Gondi. *Atestarea cadrelor didactice*

Seria CARTIER JURIDIC

Codul fiscal

Legislația ecologică a Republicii Moldova

Expertiza ecologică

Alexndru Burian – *Introducere în practica diplomatică procedura internațională*

ÎN AFARA COLECȚIILOR

Thrainn Eggertsson - *Economia neoinstituțională*

Coranul

Republica Moldova în imagini (*album*)

George Meniuc sau Întoarcerea în Itaca



**Librăriile
CARTIER**

Casa Cărții,

bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9,
sectorul Ciocana, Chișinău. Tel.: 34 64 61.

Librăria din Hol,

str. București, nr. 68, Chișinău. Tel. 24 10 00.