

### Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii publice

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2017). Principiile și factorii organizării teritoriale a puterii publice. In *Perspectivile și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației. Vol. II* (pp. 7-11). Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67315-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## ȘEDINȚA ÎN PLEN

### PRINCIPIILE ȘI FACTORII ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Sergiu CORNEA, dr., conf. univ.,  
Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul

**Abstract: Principles and factors of the territorial organization of local public power**

*Local power is carried out within the territorial boundaries of local municipalities that are delimited by each other through clearly defined borders and their degree of autonomy and vitality and depends, to a large extent, on the principles underlying the territorial organization of this public power.*

*The author considers that the territorial organization of the public power in the Republic of Moldova must be carried out on the basis of the following principles: a) respect for human rights, b) respect for historical, national and local traditions, c) economic and financial sufficiency, d) ensuring the participation of the population in the management of local public affairs, e) maximum proximity of the local public authorities to the inhabitants, f) population consultation on issues related to the territorial organization of the public power, g) legality, h) respect of the scientific achievements.*

*It was concluded that there is no strict dependence on the process of the territorial organization of public power to the objective criteria for creating territorial systems for the exercise of public power. Unlike other systems, the system of territorial organization of public power is much more static. This is a necessary condition for the proper functioning of the public authorities, which must have a permanent and clearly defined territorial area of activity.*

*The territorial organization of power in the Republic of Moldova was influenced by the factors of social, economic, organizational, national, historical, political nature. Each of the listed factors can determine the most important aspects of the territorial structure at certain stages of state development.*

**Keywords:** principles, territorial organization, public power

Organizarea teritorială a puterii publice în baza unor principii moderne este o parte integrantă a procesului de reforme instituționale necesare pentru edificarea unei societăți democratice, societate în care colectivitățile locale constituie fundamentul regimului democratic.

Puterea locală se realizează în limitele teritoriale ale colectivităților locale care sunt delimitate unele de altele prin hotare clar stabilite și gradul lor de autonomie și vitalitate depinde, în mare măsură, de principiile care stau la baza organizării teritoriale a acestei puterii publice.

Conceptul de principiu al organizării teritoriale a puterii publice locale, în sensul cel mai larg reflectă și include trei elemente principale:

1. Cunoașterea teoretică și înțelegerea legităților obiective care guvernează organizarea teritorială a puterii publice, existența și evoluția colectivităților locale;
2. Utilizarea în activitatea practică a exigențelor obiective ale legităților studiate, asigurarea, în procesul de aplicare a lor, a unei autoorganizări reale a cetățenilor, creând pentru aceasta condiții necesare;
3. Formularea clară și includerea acestor cerințe în legislație cu scopul stabilirii unor condiții uniforme pentru punerea în aplicare a autonomiei locale la nivelul întregii țări.<sup>1</sup>

Studiind lucrările publicate la tema cercetată constat am constatat că gradul cercetării științifice a acestei probleme nu corespunde actualității ei. Și aici am în vedere faptul că nu au fost elaborate și suficient studiate principiile care trebuie să fie puse la baza soluționării problemelor delimitării teritoriale a puterii publice. În lucrările care au și compartimente referitor la organizarea teritorială a puterii publice, precum și în manualele și materialele didactice, de regulă, acestea sunt doar listate. Mai constat și faptul că numărul și natura acestor principii de la o lucrare la alta diferă, deoarece, de multe ori prevalează nu atât analiza lor obiectivă cât poziția subiectivă a autorului.

<sup>1</sup> Иванникова И.А. Понятие и система принципов территориальной организации местного самоуправления. [http://superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=2549](http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2549) (accesat la 13.12.2016).

Analiza principiilor organizării teritoriale a puterii publice, oferă posibilitatea elucidării esenței structurii existente și de a crea o idee generală privind similitudinile și diferențele existente în comparație cu alte state.

Principiile organizării teritoriale a puterii publice locale sunt determinate de elementele sale esențiale: nivel, competență, formele și metodele de acțiune. În același timp, principiile organizării teritoriale a puterii publice sunt rezultatul cercetărilor științifice, direcțiilor strategice ale politicilor publice și a experienței istorice acumulate. Pentru ca principiile organizării teritoriale a puterii publice locale să fie transformate în exigențe care au o forță juridică obligatorie este necesar ca ele să fie fixate în textul legii, în caz contrar acestea rămân doar idei științifice.

Principiile organizării teritoriale a puterii publice locale mai depind de epoca în care au fost elaborate, de oameni și necesitățile lor, de modul de producție. Oamenii care stabilesc relații sociale, conform dezvoltării economice și valorilor morale existente, creează principiile ideale și categoriile corespunzătoare acestor relații sociale. Toate principiile fenomenelor sociale au un caracter temporar, fiind, de regulă, niște idei avansate pentru perioada respectivă. Din aceste considerente, de multe ori principiile sunt niște standarde superioare la care societatea se aliniază pentru a le implementa și realiza.<sup>1</sup>

La identificarea principiilor este important ca ele să se regăsească printre cele care constituie la moment standarde europene și cele care au reglementare constituțională (articolele 6, 8, 34, 38, 39, 53, 109, 127 și altele din Constituția Republicii Moldova). Toate reglementările, menționa V. Popa, trebuie să decurgă din aceste principii și să le dezvolte, în caz contrar, este posibil ca unele reglementări să fie declarate neconstituționale sau să intre în contradicție cu normele internaționale ratificate de Republica Moldova.<sup>2</sup>

#### **Principiile organizării teritoriale a puterii locale**

În procesul de organizare teritorială a puterii publice recomand respectarea următoarelor principii:

*Principiul respectării drepturilor omului.* Respectarea deplină a drepturilor și libertăților omului este una din sarcinile esențiale ale puterii publice locale. Datorită complexității crescânde a problemelor impuse de perioada de tranziție, autoritățile publice locale sunt puse în situația de a interveni din ce în ce mai mult în aproape toate domeniile vieții sociale și de a lua decizii ce interesează un număr tot mai mare de locuitori. Intervențiile autorităților publice locale, fie în formă de acte juridice sau acțiuni, au incidențe crescânde asupra drepturilor și libertăților omului cu toate riscurile de prejudicieri eventuale a libertății și demnității individuale posibile. În aceste condiții, problematica drepturilor omului trebuie să constituie o preocupare prioritară în activitatea autorităților publice locale.

La nivel internațional, *Declarația Universală a Drepturilor Omului* din 1948 oferă un model normativ pentru drepturile omului și proclamă un număr de drepturi fundamentale aplicabile tuturor cetățenilor. Standartizarea internațională a Drepturilor omului a fost însoțită de dezvoltări regionale cu apariția instrumentelor regionale și a instituțiilor pentru a asigura aplicarea lor. Reglementările regionale în materie sunt de o importanță primordială pentru Republica Moldova, în calitate sa de membru al Consiliului Europei și semnatară a *Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (4.11.1950). Statele semnatare a Convenției și a Protocoalelor adiționale s-au angajat să asigure tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția lor o serie de drepturi și libertăți definite în respectivele documente. Convenția a fost ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24.07.1997 și este în vigoare pentru Republica Moldova din 12.09.1997.<sup>3</sup> Constituția Republicii Moldova stipulează că prevederile constituționale cu privire la drepturile și libertățile omului sunt interpretate și aplicate potrivit cu pactele internaționale la care Republica Moldova este parte și stabilește că normele internaționale în domeniul drepturilor omului au prioritate față de cele interne (art.4).

Este necesar de menționat că în prezent problematica drepturilor omului nu constituie o preocupare directă a autorităților administrației publice locale, dar prin competențele și atribuțiile ce le sunt atribuite de legislația în vigoare, ele pot și trebuie să contribuie la realizarea deplină a drepturilor omului. În acestă ordine de idei, consider a fi necesară familiarizarea consilierilor locali și a reprezentanților autorităților executive locale cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cu documentele internaționale și naționale din domeniu, cu practicile moderne de respectare și garantare a drepturilor omului în activitatea autorităților locale.

<sup>1</sup> Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Note de curs. Chișinău, 2012, p.11.

<sup>2</sup> Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p.10.

<sup>3</sup> Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale a fost publicată în ediția oficială *Tratate internaționale*, Volumul I, 1998, p.341.

Este evident că pentru a fi respectate, drepturile omului trebuie să fie cunoscute, atât de către autoritățile publice abilitate să le aplice cât și de populație, care ar trebui să-și cunoască drepturile și posibilitățile de a le realiza.

*Principiul respectării tradițiilor istorice, naționale și locale.* La delimitarea teritorială a puterii publice locale trebuie neapărat luate în considerare experiența istorică, tradițiile naționale și locale acumulate în acest domeniu, precum și particularitățile locale.

În acest sens, ar trebui luate în considerare nu numai cele stabilite de-a lungul timpului și transmise din generație în generație cum ar fi ideile, opiniile, gusturile, stilul de viață, acțiunile, obiceiurile, regulile de conduită, dar și particularitățile culturale, precum și cele etnice, demografice, geografice și caracteristicile socio-economice și materiale ale așezării individuale sau grupuri de așezări.

În procesul de organizare teritorială a puterii publice nu este de neglijat nici experiența istorică acumulată de secole. Tradiția istorică și experiența națională acumulată în domeniul respectiv ne pot sugera un tablou al organizării teritoriale a puterii publice verificat de decenii sau chiar secole.

Teritoriul statului medieval moldovenesc era divizat în ținuturi. În fruntea ținuturilor, care aveau pe teritoriul lor cetăți, se aflau pârcălabii, iar în celelalte, sudeții. Conducătorii ținuturilor de hotar se numeau de obicei staroști. Atribuțiile conducătorilor de ținuturi erau administrative, judecătorești, fiscale și militare. În 1741 ei au fost înlocuiți de către C. Mavrocordat cu ispravnici abilitați să exercite funcții administrative și judecătorești.

Subdiviziunile administrative ale ținuturilor erau ocoalele. Ocoalele erau administrate de ocolăși numiți de ispravnic și erau abilitați să exercite atribuții administrative și polițienești. Satele erau administrate de un organ colectiv – „oamenii buni și bătrâni”, care aveau atribuții fiscale și judecătorești. În fiecare sat exista un vataman și un vornicel. Vatamanul era ales de către obștea satească, iar vornicelul era reprezentantul proprietarului.

La începutul secolului XVIII teritoriul Țării era divizat în 23 de ținuturi. După pierderea Bucovinei rămăseseră numai 19 ținuturi, la care s-au adăugat mai apoi ținuturile Herța și Hotârnicieni. În vara anului 1812, după anexarea Basarabiei, Moldova a rămas în teritoriul dintre Prut și Siret doar cu 16 ținuturi.

Autoritățile rusești, inițial au divizat teritoriul acaparat în nouă ținuturi. În 1816 numărul ținuturilor se reduce la opt. Noul regulament administrativ al Basarabiei, promulgat la 29 aprilie 1918 a micșorat numărul ținuturilor la șase, care în 1828 au fost transformate în județe. În 1830 se revine la divizarea regiunii în opt județe. Ulterior, Basarabia a suferit multiple modificări ale divizării teritorial-administrative, dar numărul unităților teritorial-administrative, în cea mai mare parte a perioadei examinate, a variat în limitele de la șase la opt.

În perioada anilor 1918-1940, Basarabia, ca parte componentă a României a fost divizată în nouă județe. Către anul 1930, în componența celor nouă județe erau 37 plase, 17 orașe și 1847 sate. Numărul mediu al locuitorilor pe unități administrative era: în județe - 318.157; în plase - 67.386; în orașe - 21.771; în sate - 1382.<sup>1</sup>

Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele de 60-82 unități. Către începutul anilor 60, în rezultatul comasării, numărul raioanelor s-a redus la 31. Ulterior numărul raioanelor se mărește până la 40, delimitare ce se menține până la proclamarea suveranității Republicii Moldova.<sup>2</sup>

Organizarea teritorială a puterii publice nu este doar o operațiune de ordin tehnic, ea ține de o anumită realitate geografică și istorică, culturală și socială. Chiar dacă această realitate deseori este reinterpretată de către stat, diferențierea colectivităților teritoriale locale nu este doar de ordin birocratic, ci ține și de anumite realități sociale valabile. Statutul de colectivitate teritorială locală contribuie la construirea identității, asigurând reprezentarea colectivității în spațiul politico-administrativ, oferind reprezentanților dreptul de a vorbi în numele ei. Astfel colectivitatea teritorială locală reprezintă emanația unei populații, implantată într-un spațiu geografic circumscris. Beneficiind de o realitate incontestabilă de ordin sociologic și o plasare teritorială specifică, ea dispune de o legitimitate proprie față de stat: administrarea afacerilor locale nu se circumscrie unui plan oficial, elaborat la nivel central, ci în funcție de interesele locuitorilor colectivității respective.<sup>3</sup>

*Principiul suficienței economice și financiare.* La dimensionarea teritorială a colectivităților

---

<sup>1</sup> Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău, 1999, p.288.

<sup>2</sup> Matei C. Problemele organizării teritoriale a societății. În: Reformele economice în Republica Moldova și România: realizări, tendințe, probleme. Chișinău, 1998, p.64.

<sup>3</sup> Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr.3-4, 1991, p.145.

teritoriale locale trebuie să se țină cont de resursele existente, numărul și densitatea populației, căile de comunicație, perspectivele dezvoltării economice. Altfel spus, hotarele administrative ale colectivităților locale trebuie să se apropie la maximum sau chiar să coincidă cu cele economice.

Recunoscând faptul că resursele materiale și resursele financiare sunt premise importante pentru dezvoltarea autonomiei locale, nu trebuie totuși să absolutizăm valoarea lor în abordarea organizării teritoriale a puterii publice. Suficiența economică și financiară nu trebuie interpretată doar prin prisma situației existente în prezent – lipsa de mijloace materiale și a veniturilor în bugetele locale. Referitor la incapacitatea financiară a colectivităților locale din Republica Moldova, putem afirma cu certitudine că, în mare parte, ea se datorează politicilor bugetare și fiscale a statului.

*Principiul asigurării participării populației la administrarea treburilor publice locale.* Limitele teritoriale ale exercitării puterii publice locale trebuie trasate în așa fel ca populația încadrată în aceste limite să aibă interese comune privind soluționarea problemelor de interes local existente.

*Principiul apropierii maxime a autorităților puterii locale de locuitori.* Acest principiu presupune acordarea unui spectru larg de servicii calitative și accesibile precum și satisfacerea diverselor necesități ale populației cât mai aproape de locul de trai.

Organizarea teritorială a puterii publice are la bază premisa de a satisface cât mai deplin necesitățile populației cuprinse în limitele teritoriale ale colectivităților locale.

*Principiul consultării populației în problemele legate de organizarea teritorială a puterii publice.* Orice modificare a limitelor teritoriale ale colectivităților locale trebuie să fie realizată în dependență de doleanțele și opiniile cetățenilor.

Potrivit cu prevederile art. 66 (lit „d”) și art 72 ( alin. 3, lit. „f” ), organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, constituie una din atribuțiile de bază a Parlamentului și se reglementează prin lege organică. Exercițarea acestei atribuții de către Parlament trebuie să fie conformă prevederilor naționale și internaționale în domeniul respectiv. Astfel, art. 5 al *Cartei* prevede că „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite”.

Mecanismul determinării necesității modificării limitelor teritoriale ale colectivităților locale prin consultarea opiniei publice permite să se răspundă în mod adecvat la provocările economice și organizatorice ale colectivității.

*Principiul legalității.* Garantarea constituțională a elementelor de bază ale sistemului organizării teritoriale a puterii publice este foarte importantă. Organizarea teritorială a puterii publice trebuie să corespundă principiilor stipulate în articolul 109 al Constituției Republicii Moldova.

Pentru funcționarea eficientă a sistemului puterii publice la toate nivelurile este necesar de a asigura un cadru legislativ corespunzător

*Principiul respectării realizărilor științei.* Orice modificare a organizării teritoriale a puterii publice trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar mai ales negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Un rol deosebit de important, dar nu singular, în elaborarea strategiei de organizare teritorială a puterii publice locale revine științei în general, și științei administrative, în special. În același timp nu putem concepe o astfel de strategie fără a ne folosi și de rezultatele cercetărilor obținute în alte domenii cum ar fi: știința politică, drept, economie, demografie, geografie, sociologie, psihologie socială, informatică și altele. Eșecul multor reforme din diverse domenii, se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate științific.

### **Factorii determinanți ai organizării teritoriale a puterii publice**

Am constatat că nu există o dependență strictă a procesului organizării teritoriale a puterii publice față de criteriile obiective de creare a sistemelor teritoriale. Dimpotrivă, o influență asupra procesului au configurațiile constituite de-a lungul timpului. Influența hotarelor colectivităților locale în limitele cărora își realizează atribuțiile autoritățile publice locale sunt cu atât mai stabile cu cât funcțiile exercitate de autorități sunt mai evaluate și cât mai multe sunt resursele proprii de care dispun. Altfel spus, funcționarea îndelungată a unor autorități publice în limitele teritoriale constituite în timp constituie un factor important în stabilirea dimensiunii colectivității locale. Atunci când are loc o dezvoltare evolutivă, treptată a societății, acest factor plasează procesele de formare a complexelor și sistemelor teritoriale în cadrul spațial conturat de hotarele administrative. Anume prin aceasta se explică stabilitatea pe termen lung a organizării teritoriale a puterii publice în statele dezvoltate ale lumii (SUA, Marea Britanie, Germania, Canada).

Spre deosebire de aceste țări, Republica Moldova a avut o evoluție istorică diferită.

În primul rând, reformele din perioada sovietică, au schimbat complet structura teritorială, transformând-o, în mare măsură, într-o constructivă artificială.

În al doilea rând, în condițiile puterii hipercentralizate care a dominat zeci de ani, dezvoltarea locală era unilateral subordonată autorităților centrale distribuiau resurse financiare și materiale, preponderent după criteriul departamental și de ramură, fără o coordonare adecvată cu autoritățile regionale și locale. În aceste condiții funcțiile autorităților locale rămâneau nesolicitate.

În al treilea rând, natura instabilă și impulsivă a dezvoltării economiei sovietice, determinată de caracterul său impulsiv, a dus la schimbări frecvente privind amplasarea și distribuția producției, la dezvoltarea unor noi teritorii, cauzate de lipsa constantă a resurselor naturale și a materiilor prime.

Astfel, în Republica Moldova, condițiile și factorii obiectivi s-au constituit nu în favoarea rolului stabilizator al organizării teritoriale a puterii, care a avut un efect redus asupra dezvoltării și amplasării entităților economice, precum și asupra dezvoltării sociale a anumitor regiuni și localități.

Spre deosebire de alte sisteme, sistemul organizării teritoriale a puterii publice este mult mai static. Această stare este o condiție necesară pentru buna funcționare a autorităților publice, care trebuie să aibă o arie teritorială de activitate permanentă și clar delimitată. Desigur, staticitatea organizării teritoriale a puterii publice nu poate fi corelată cu situația responsabilităților legate de administrarea colectivității locale, care evoluează și sunt determinate de condițiile în schimbare ale dezvoltării sociale și locale.

Influența factorilor socio-economici și organizaționali este determinată și de legislația în vigoare, de formă de guvernare, sistemul economic existent și de corelarea și delimitarea funcțiilor dintre nivelurile de realizare a puterii.

În afară de factorii socio-economici și organizaționali asupra organizării teritoriale a puterii publice influențează și alți factori, cum ar fi: național, istoric, politic, fiecare dintre care poate determina aspectele cele mai importante ale structurii teritoriale la anumite etape de dezvoltare a statului.

Referitor la factorul național menționez că pentru cele mai multe state democratice cel mai acceptabil model a fost constituirea colectivităților teritoriale locale uniforme din punct de vedere național, evitând crearea lor în baza principiului etnic.

Rolul factorului istoric este asociat cu caracterul evolutiv și de continuitate al delimitării teritoriale, iar importanța factorului politic în condiții actuale rezultă din necesitatea de a menține unitatea statului Republica Moldova și a asigura dezvoltarea lui economică și socială.

### **Concluzii**

Organizarea teritorială a puterii publice ca oricare alt proces de administrare se bazează pe anumite principii, care sunt formulate ca niște cerințe înaintate față de acest proces. Punerea în aplicare a acestor principii permite elaborarea unor abordări flexibile privind delimitarea teritorială a colectivităților locale, ținând cont de posibilitățile de dezvoltare a instituțiilor social-economice și a infrastructurii; tradițiile locale, istorice și culturale în materie de autoadministrare locală; condițiile demografice și geografice existente.

Principiile organizării teritoriale a puterii publice nu tot timpul sunt respectate în activitatea practică. Activitatea cotidiană ne demonstrează că puterea statală în procesul de administrare are tendința de a nu lua în considerare opiniile cercetătorilor științifici, de a „secretiza” informația, de a pune probleme irealizabile pentru stadiul actual de dezvoltare a societății, de a adopta acte normative contradictorii ș. a. Opțiunea pentru unul sau altul mod de organizare teritorială a puterii publice nu este dată neapărat de factorii care țin de știință și nevoile unei bune administrații, ci de considerente politice, de tradiții și de mentalități.

În aceste condiții, este evident faptul că puterea însăși, fără controlul social, fără feed-back nu este în stare să asigure aceste principii. Puterea are tentația de a administra necontrolat și în acest caz, evident, principiile sunt un obstacol. În condițiile în care este sesizată problema abaterii de la principiile existente și de la modelul stabilit cea mai importantă misiune pe care o are societatea este de a influența puterea să revină la respectarea principiilor, să insiste asupra îndeplinirii lor.

Iar referitor la factorii determinanți ai organizării teritoriale a puterii publice, se poate concluziona că diferiți factori au un impact complex și ambiguu asupra organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova. Soluția pentru gestionarea eficientă este de a realiza o anumită unitate și complementaritate a sistemelor socio-economice teritoriale și organizării teritoriale a puterii publice. În același timp, asigurarea acestei unități are limitele sale și este posibilă doar până la o anumită limită, dar, cu toate acestea, eforturile trebuie să continue până la găsirea unui anumit punct optim.