

**MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI TINERETULUI AL REPUBLICII MOLDOVA
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA**

Cu titlu de manuscris
C.Z.U.:342.9 (043.3)

NEMERENCO VALERIU

**MODELE ȘI SISTEME DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ
A MUNICIPIILOR CAPITALĂ**

Specialitatea: 12.00.02. – Drept public (administrativ);
organizarea și funcționarea instituțiilor de drept

**AUTOREFERAT
al tezei de doctor în drept**

Chișinău, 2008

Teză a fost elaborată în cadrul catedrei Drept Public al Departamentului Drept a Universității Libere Internaționale din Moldova

Conducător științific: **POPA Victor**, doctor habilitat în drept,
profesor universitar, U.L.I.M.

Referenți oficiali:

- 1. COSTACHI Gheorghe**, doctor habilitat în drept,
profesor universitar, A.Ș.M.
- 2. MOCANU Victor**, doctor în drept,
conferențiar universitar, U.S.E.M.

Membri ai consiliului științific specializat:

- 1. GUCEAC Ion**, **președinte**, doctor habilitat în drept, profesor universitar
- 2. CÎRNAȚ Teodor**, **secretar științific**, doctor în drept, conferențiar universitar
- 3. AVORNIC Gheorghe**, doctor habilitat în drept, profesor universitar
- 4. ROȘCA Tudor**, doctor în drept, conferențiar universitar
- 5. ȚURCAN Serghei**, doctor în drept, conferențiar universitar

Susținerea va avea loc la data de 16.01.2009, ora 14.00, în ședința Consiliului Științific specializat DH 30.12.00.02-03 din cadrul Universității de Stat din Moldova, str. Ghenadie Iablocikin, 2/1, blocul VII, sala 103, Chișinău, MD 2069, Republica Moldova.

Teza de doctor și autoreferatul pot fi consultate la Biblioteca Națională a Republicii Moldova, la Biblioteca Științifică a Universității de Stat din Moldova și pe pagina web a Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare (www.cnaa.acad.md)

Autoreferatul a fost expediat la 16 decembrie 2008.

Secretar științific
al consiliului științific specializat,
doctor în drept, conferențiar universitar

CÎRNAȚ Teodor

Conducător științific
doctor habilitat în drept, profesor universitar

POPA Victor

Autor

NEMERENCO Valeriu
© Nemerenco Valeriu, 2008

I. CARACTERISTICA GENERALĂ A LUCRĂRII

Actualitatea și gradul de studiere a temei investigate

Actualitatea

Autonomia locală și descentralizarea administrativă au devenit principii definitorii în organizarea statală a puterii, în edificarea unui stat de drept, în dezvoltarea democrației la toate nivelele. O administrație publică locală modernă formulează preeminența principiilor care se conțin în Carta Europeană a Autonomiei Locale, dezvoltate în continuare prin reglementări constituționale care posedă un caracter fundamental.

Republica Moldova se află continuu într-o perioadă de tranziție spre un nou sistem de administrație publică locală, încercându-se pe parcursul a circa 17 ani realizarea deja a patru reforme, probându-se mereu diferite mecanisme care ar fi trebuit să amelioreze procesul de administrație a domeniului public local prin autorități publice reprezentative, dar care până la urmă nu au reușit, înregistrându-se mereu devieri considerabile de la implementarea principiilor autonomiei locale, descentralizării și subsidiarității.

În toată perioada de existență a sistemului de administrație publică în Republica Moldova s-a înregistrat o tendință vădită de a implementa elemente de centralism în organizarea și funcționarea administrației publice locale, cum ar fi:

- supunerea directă sau indirectă a autorităților publice locale în exercitarea atribuțiilor puterii ierarhice;
- rezumarea activității autorităților publice locale la aplicarea indicațiilor „de sus”, formulate de către organele administrației publice centrale, privită ca autoritate „ierarhică”, în detrimentul autonomiei colectivităților teritoriale locale;
- supunerea activității autorităților publice locale unui control anterior/posterior privind activitățile întreprinse;
- gestionarea inefficientă și deficitară a resurselor financiare, managementul public rigid, birocrația, tutelajul excesiv al autorităților publice centrale și raionale rămân atributele de bază a administrației publice locale.

O situație analogică privind administrația publică locală este creată și în municipiul Chișinău. Municipiul Chișinău, capitala Republicii Moldova, este centrul politic, economic, științific, educațional și cultural al republicii. Astfel, concentrând potențial și multe pârghii de influență economică, municipiul Chișinău joacă, pe plan național, rolul unui centru urban strategic de creștere a competitivității economice și de dezvoltare a economiei naționale în ansamblu. De asemenea, statutul de capitală conferă municipiului o forță și un dinamism de dezvoltare superior celorlalte unități administrativ-teritoriale. Potențialul economic și financiar al municipiului derivă din statutul lui de capitală, care presupune realizarea unei multitudini de funcții politice, administrative, economice și culturale ce conferă municipiului un caracter unic și distinct.

Statutul de capitală, structura administrativ-teritorială și structura autorităților publice municipale, competența de care dispun și particularitățile de organizare și funcționare a administrației publice municipale sunt acele elemente prin care municipiul Chișinău se deosebește de celelalte unități administrativ-teritoriale.

Municipiul Chișinău este unica unitate administrativ-teritorială din Republica Moldova teritoriul căruia este divizat în cinci sectoare care nu au organe reprezentative alese și sunt administrate de pretori ca reprezentanți al primarului general. Sectoarele au în componență o parte din teritoriul de bază al municipiului, precum și 19 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi.

În majoritatea țărilor municipiile capitală beneficiază de un statut juridic special care este fixat sau în Constituție sau în acte legislative. Art. 110 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova stabilește că „Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică”. Cât privește Legea organică nr. 431-XIII din 19.04.1995 privind statutul municipiului Chișinău, aceasta este depășită, nu reglementează tot setul de relații sociale ce apar în procesul administrării municipiului, conține multe neclarități și lacune, devenind o frână în administrarea eficientă a municipiului Chișinău și izvor de conflicte și contradicții între diferite acte normative; de asemenea, Legea vizată nu este corect asamblată și din punct de vedere al tehnicii legislative.

În Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, capitolul VII este intitulat „Administrația publică a municipiului Chișinău” prin care se încearcă să se aducă îmbunătățiri sistemului administrației publice municipale. În acest capitol sunt nominalizate autoritățile, alegerea și componența, coordonarea activității autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău.

Important de menționat că reglementările din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală vin în conflict cu Legea nr. 431/1995 privind statutul municipiului Chișinău, mai mult, prin Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală se încearcă a revigora sectoarele municipiului Chișinău ca autorități administrativ-teritoriale de nivelul întâi cu autorități publice locale reprezentative alese.

Un alt aspect se referă la cadrul legal existent privind organizarea autorităților publice în municipiul Chișinău care nu delimitează cu claritate atribuțiile dintre autoritățile publice municipale și autoritățile publice locale autonome de nivelul întâi, care fac parte din municipiul Chișinău. De asemenea, nu sunt clar reglementate raporturile juridice dintre autoritățile publice locale din unitățile administrativ-teritoriale care fac parte din componența sectorului și autoritățile publice municipale: consiliul municipal, primarul general și pretorii.

Infrastructura serviciilor publice locale de primă necesitate are un grad avansat de uzură care condiționează cheltuieli enorme pentru întreținere, pierderi mari în rețele de distribuție și la o calitate proastă și cu costuri mari pentru beneficiari. Autoritățile administrației publice locale ale municipiului Chișinău se confruntă cu serioase probleme de ordin financiar pentru renovarea infrastructurii locale, deoarece în bugetul municipal și în bugetele unităților administrativ-teritoriale din componența municipiului Chișinău nu sunt prevăzute cheltuieli pentru investiții capitale.

Problemele constituirii unui sistem modern de administrație publică locală, inclusiv în municipiul Chișinău, ce ar corespunde standardelor europene inserate în Carta Europeană a Autonomiei Locale au fost și sunt mereu pe agenda autorităților publice centrale: Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, autorităților administrative centrale, dar care adesea se conduc mai mult de interese

politice și mai puțin de necesitățile și așteptările populației în problemele constituirii unui sistem modern și eficient de administrație publică locală (municipală) și asigurării cu servicii publice locale de primă necesitate calitative.

Actualitatea temei de investigație se explică prin faptul că:

(a) vine cu o amplă analiză din punct de vedere științific a cadrului normativ care reglementează relațiile sociale legate de organizarea și funcționarea autorităților publice municipale, administrarea domeniului public municipal, a diferitor mecanisme și mijloace administrative, menirea cărora este punerea în mișcare a sistemului de administrație publică municipală;

(b) demonstrează necesitatea unor modificări considerabile a legislației care reglementează tot setul de relații sociale ce apar în procesul organizării și funcționării administrației publice municipale, și propune unele soluții privind ajustarea legislației în vigoare la cerințele Cartei Europene a Autonomiei Locale și îndeplinirii angajamentelor și obligațiilor Republicii Moldova față de Consiliul Europei.

Gradul de studiere

În scopul unei investigații cu succes a temei propuse spre cercetare, a fost organizată studierea și analiza fenomenelor politico-statale și juridice, compararea lor, evaluarea diferitor doctrine, teorii, analiza acestora, compararea cu problemele dreptului administrativ și a administrației publice din țară și de peste hotarele ei.

În calitate de suport teoretico-științific au fost utilizate lucrările unor renumiți savanți din domeniul dreptului public francezi și români cum ar fi: Leon Duguit, André de Laubadere, Marcel Prelot, Jean Rivero, George Vedel, Anibal Teodorescu, Paul Negulescu, Erast Diti Tarangul, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Valentin I. Prisăcaru, Ioan Alexandru, Mircea Preda, Ioan Vida etc. care au demonstrat particularitățile autonomiei locale și descentralizării administrative.

Dintre autorii autohtoni au fost utilizate lucrările următorilor savanți: Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Maria Orlov, Victor Guțuleac, Alexandru Arseni, Victor Mocanu, Tatiana Manole, Ion Creangă.

Un aport considerabil în investigația problemelor de administrație publică locală în Republica Moldova, inclusiv a municipiului Chișinău au servit lucrările prof. Victor Popa „Descentralizarea: elementele unui model”, 2006; „Cadrul general al descentralizării în Republica Moldova”, 2003; „Lecțiile descentralizării”, 2003; „Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative”, 2003; „De la centralism spre descentralizare”, 1998.

De mare actualitate și folos în investigația noastră au servit lucrările lui Victor Mocanu „Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici”, editată în 2001, „Costul și administrarea serviciilor publice de interes general”, 2006, „Standarde de performanță în administrația publică locală”, 2004.

De mare folos au fost și Rapoartele generale privind situația autonomiei locale în Republica Moldova realizate de experții Consiliului Europei, precum și Rapoartele și studiile de politici publice în domeniul autonomiei locale realizate regulat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”.

Scopul și obiectivele tezei

Scopul principal al prezentei teze de doctorat constă în studierea comparativă a conceptelor doctrinare, a legislației naționale și altor țări privind specificul organizării și funcționării autorităților administrației publice în municipiile capitală în contextul edificării unui sistem de administrație publică locală în baza principiilor de autonomie locală, descentralizare și subsidiaritate, conform rigorilor Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Pentru efectuarea cu succes a investigației științifice, au fost stabilite următoarele obiective majore:

1. Studierea evoluției sistemului de administrație publică locală din Republica Moldova și corespunderii acestuia standardelor europene și reglementărilor din Constituția Republicii Moldova;

2. Necesitatea reglementării modului de organizare și funcționare a administrației publice a municipiului Chișinău prin statut special;

3. Abordarea științifică a necesității ajustării sistemului de administrație publică a municipiului Chișinău la standardele europene stipulate în Carta Europeană a Autonomiei Locale și Raporturile experților Consiliului European;

Pentru atingerea scopului propus au fost trasate următoarele sarcini:

a) Studierea tuturor regulilor juridice care determină organizarea și funcționarea organelor administrative și instituțiilor publice care constituie sistemul administrației publice a municipiului Chișinău;

b) Analiza principiilor și regulilor de organizare și funcționare a autorităților publice reprezentative deliberative și executive municipale care în mod direct sunt antrenate în administrarea domeniului public municipal;

c) Analiza critică a situației actuale din administrația publică a municipiului Chișinău și factorilor care generează ineficiențe în activitate;

d) Explicarea din punct de vedere științific a unor probleme importante ce țin de stabilirea unor forme adecvate de administrație publică municipală, cum ar fi:

- problemele descentralizării serviciilor publice municipale;
- organizarea și funcționarea eficientă a instituțiilor din sistemul administrației publice municipale;
- ameliorarea raporturilor dintre autoritățile publice municipale de diferit nivel;
- dotarea administrației publice municipale cu mecanisme și mijloace administrative eficiente în scopul constituirii unui sistem contemporan de administrație publică la nivelul unităților administrativ-teritoriale din municipiul Chișinău.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute

Lucrarea conține o analiză științifică profundă a sistemului de administrație publică municipală, a principiilor și regulilor care stau la baza activității autorităților publice din municipiul Chișinău, demonstrându-se diferite particularități, ineficiențe, identificând avantajele și dezavantajele pe care le au asupra dezvoltării economice și sociale a colectivităților teritoriale locale din teritoriul municipiului Chișinău.

În scopul unei argumentări științifice convingătoare au fost analizate diferite acte internaționale din domeniul administrației publice locale care astăzi au o influență masivă asupra necesității readaptării cadrului legislativ din Republica Moldova la standardele și la practicile pozitive de administrare publică a municipiilor capitală din țările europene.

Constituie o noutate științifică și prezintă interes pentru știința administrației publice argumentarea și demonstrarea următoarelor:

a) Sectoarele municipiului Chișinău nu pot fi unități administrativ-teritoriale și nu pot dispune de autorități publice reprezentative;

b) În scopul asigurării conformității legislației Republicii Moldova cu principiile și criteriile Consiliului European, fixate în Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului European, adoptate de Adunarea Parlamentară a Consiliului European la 4 octombrie 2005 la Strasbourg este imperios necesar adoptarea unei noi Legi privind statutul municipiului Chișinău (redacție nouă);

c) În vederea realizării sarcinilor administrației publice locale în orașul Chișinău, consiliul municipal și primarul general exercită atribuții specifice autorităților publice locale de nivelul întâi. În vederea realizării serviciilor publice de interes municipal și în raporturile cu autoritățile publice reprezentative de nivelul întâi, care fac parte din componența municipiului Chișinău, consiliul municipal și primarul general exercită atribuții specifice autorităților publice locale Chișinău de nivelul al doilea;

d) În scopul asigurării operativității activității consiliului municipal și în scopul asigurării colaborării dintre consiliul municipal ca autoritate deliberativă și primarul general ca autoritate executivă s-a argumentat necesitatea constituirii Biroului permanent al consiliului municipal;

e) S-au făcut propuneri argumentate privind structura funcțională al consiliului municipal și primăriei municipiului Chișinău, precum și modalitățile de organizare și funcționare a organelor administrative care constituie sistemul de administrație publică municipală.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării

Teza de doctorat va aduce un aport benefic în cunoașterea mai profundă a sistemului de administrație publică locală a Republicii Moldova, la general, precum și a municipiului Chișinău, în special. Lucrarea va da posibilitate celor care sunt preocupați de studierea sistemelor contemporane de administrație publică să înțeleagă mai bine principiile și regulile de organizare și funcționare a autorităților publice locale din Republica Moldova.

Analiza științifică a organizării și funcționării instituțiilor publice și administrative ale municipiului Chișinău, analiza critică și propunerile pe marginea necesității consolidării instituționale a sistemului de administrație publică municipală, dezvoltării mijloacelor și mecanismelor administrative puse la dispoziția autorităților publice din municipiu, prezintă interes științific și practic pentru autoritățile statului și a colectivităților locale din republică privind ameliorarea sistemul administrației publice locale, ralierei acestuia la exigențele și standardele europene.

Lucrarea va permite funcționarilor publici din autoritățile publice centrale și locale să cunoască mai bine multiplele probleme teoretice și practice privind organizarea și funcționarea administrației publice în municipiul Chișinău.

De asemenea, teza, prin propunerile și recomandările pe care le conține, va aduce un aport benefic în cazul purcederii autorităților statale la elaborarea unui nou cadru legislativ privind statutul municipiului Chișinău.

Prezenta lucrare va fi utilă pentru studenții facultăților de drept care studiază dreptul administrativ și problemele legate de organizarea administrației de stat și administrației publice locale, precum și pentru numeroase persoane care doresc să se familiarizeze cu sistemul de administrație publică locală și municipală și pentru cei interesați de viața publică a Republicii Moldova.

Aprobarea rezultatelor cercetării

Rezultatele cercetării au fost comunicate și discutate la ședința Catedrei Drept public a Universității Libere Internaționale din Moldova și în cadrul Seminarului științific de profil interuniversitar, în paginile revistelor de specialitate, precum și în cadrul următoarelor conferințe:

1. Comunicare la conferința a III-a primarilor orașelor lumii cu genericul „Diplomația orașelor”, 15-17 septembrie, 2004, Moscova.
2. Comunicare la conferința internațională științifico-practică cu genericul „Cultura juridică și prevenirea corupției”, 1 noiembrie 2007, Chișinău.
3. Comunicare la conferința națională cu genericul „Descentralizarea: Politici de Succes și Noi Perspective”, Decembrie 4-5, 2007, Chișinău.

II. CONȚINUTUL LUCRĂRII

În **Introducere** este redată actualitatea temei investigate; gradul de cercetare al acesteia; sunt formulate scopul și obiectivele lucrării; se evidențiază noutatea științifică, valoarea teoretică și aplicativă a rezultatelor cercetării și este descris contextul de aprobare a rezultatelor lucrării.

Capitolul I. „Standarde și principii în organizarea administrației publice municipale în Republica Moldova” este dedicat analizei principiilor de organizare și funcționare a administrației publice în Republica Moldova și corespunderii lor cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale.

În paragraful 1 „*Autonomia locală*” se menționează că pilonii principali pe care se întemeiază administrația publică locală modernă sunt autonomia locală și descentralizarea administrativă. Autonomia locală are un caracter pur administrativ și în acest sens ea nu poate fi acceptată ca un regim de o totală independență, ca o izolare a organelor administrației publice locale de organele centrale ale administrației de stat. În același timp, autonomia locală nu poate avea atribuții strict locale, deoarece, colectivitățile teritoriale locale, integrate într-o colectivitate socială mai mare cum este națiunea, organizată în cadrul statului, realizându-și dreptul la administrare a propriilor interese, realizează, tot odată, și interese generale de stat.

Autoritățile administrației publice centrale, potrivit principiului subsidiarității, pot interveni numai în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de autoritățile publice locale. Principiul subsidiarității asigură exercitarea efectivă a competențelor de către autoritatea administrației publice locale și obligă autoritățile centrale ale statului să acționeze în raport cu comunitatea teritorială locală astfel încât să-i ofere acesteia mijloace necesare și suficiente pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile preconizate

În urma analizei actelor normative adoptate în Republica Moldova în ultimii 17 ani se constată o evoluție crispată, în salturi și regrese, a structurilor prin care funcționează administrația publică locală. Cele mai multe schimbări din ultimul deceniu s-au datorat mai mult influenței externe (ratificări de convenții obligatorii pe plan european, recomandări în urma diferitor monitorizări de către organisme internaționale și europene, restricții financiare etc.), și mai puțin conștientizării unei necesități obiective pentru valorificarea potențialului descentralizării și autonomiei locale într-un stat democratic.

Paragraful 2 „*Descentralizarea administrativă*” este dedicat analizei procesului de descentralizare administrativă și reglementărilor legislative în acest domeniu din Republica Moldova. Analizând concepțiile doctrinare se ajunge la concluzia că descentralizarea în raport cu competențele transferate poate fi divizată în trei categorii: (1) politică, (2) administrativă și (3) fiscală.

Descentralizarea politică implică conferirea către cetățeni a unei puteri mai mari în procesul de luare a deciziilor, în particular, acest lucru întâmplându-se prin derularea de procese democratice, adică implicarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în afacerile publice ce își găsește realizarea în alegerile autorităților locale, cu alte cuvinte, generează democrația locală.

Se disting două forme de descentralizare administrativă: descentralizarea teritorială și descentralizarea serviciilor publice (tehnică).

În cazul descentralizării teritoriale, teritoriul statului este delimitat în circumscripții administrative, în care funcționează autorități administrative locale, care se bucură de un anumit grad de independență față de autoritățile administrației publice centrale.

Descentralizarea tehnică sau a serviciilor publice presupune acordarea unei anumite autonomii unui serviciu public, căruia i se conferă personalitate juridică, scoaterea de sub controlul ierarhic și plasarea lui sub regulile de tutelă administrativă. Ținem să menționăm că descentralizarea serviciilor publice trebuie concepută și ca o delimitare de competență între diferite nivele ale administrației publice.

Prin descentralizare fiscală se înțelege dreptul și capacitatea autorităților publice locale la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor. Descentralizarea fiscală se referă la creșterea controlului autorităților publice locale asupra resurselor financiare, fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie a generării de venituri. Un aspect important în analiza descentralizării fiscale este reprezentat de natura transferurilor inter-administrative și de o echilibrare corespunzătoare între competență și resursele financiare necesare exercitării acelei competențe.

Pentru Republica Moldova, este caracteristică descentralizarea fiscală și financiară redusă. Aceasta se explică prin ponderea relativ mică a veniturilor proprii în veniturile publice locale și ponderea redusă a cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice. Descentralizarea fiscală redusă din Republica Moldova împreună cu specificul formării bugetelor locale, face ca autoritățile publice locale să fie dependente de autoritățile publice centrale și au un grad redus de libertate la adoptarea deciziilor financiare.

Descentralizarea administrativă este esențială în procesul reformei administrației publice locale, deoarece presupune o delimitare clară a atribuțiilor și surselor de venit ale autorităților publice centrale și locale după anumite reguli, astfel încât autonomia locală să fie garantată și autoritățile locale să poată gestiona independent problemele de interes local și resursele materiale și financiare pe care le au la dispoziție.

Paragraful 3 „*Aspecte de drept comparat privind asigurarea autonomiei locale*” este dedicat studiului comparat privind specificul sistemelor de administrație publică locală în unele state europene cu un înalt grad de dezvoltare a democrației, cum ar fi: Franța, Italia, Belgia, Portugalia, Spania, Grecia etc.

În urma studiului comparat se identifică două categorii de modalități de recunoaștere a autonomiei locale, cum ar fi: (a) ca regim juridic unic și general; (b) ca regim juridic excepțional și particular.

În prima categorie se încadrează statele care asigură o identitate de tratament juridic colectivităților teritoriale locale, utilizând o bază juridică unică (Grecia, Luxemburg). Din a doua categorie fac parte statele care prin legea lor fundamentală, având în vedere particularitățile istorice și lingvistice ale constituirii lor, atribuie un anumit sistem particular de autonomie, fie colectivităților teritoriale locale, fie comunităților lingvistice, fie anumitor structuri teritoriale (Italia, Spania, Portugalia, Belgia).

Menționăm că contextul constituțional european al reglementării autonomiei locale se caracterizează printr-o mare diversitate a modalităților de a concepe autonomia locală. Astfel, practic, fiecare Constituție înglobează o formă particulară de reglementare a autonomiei locale ce ține de condițiile istorice ale formării statului respectiv, de structura acestuia și forma de guvernământ, de coloratura etnică a populației și de tradițiile și aspirațiile cetățenilor respectivi.

Capitolul II. „Organizarea administrativ-teritorială – element de bază al descentralizării administrative” este dedicat problematicii organizării administrative a teritoriului țării, sistemelor administrative din diferite țări și specificul organizării administrative a municipiilor capitală.

Paragraful 1 „*Necesități în organizarea administrativă a teritoriului*” este dedicat analizei criteriilor și principiilor de delimitare a teritoriului în unități administrativ-teritoriale.

Orice stat, pentru a putea fi bine condus și administrat, își delimitează teritoriul în unități administrativ-teritoriale, cărora le recunoaște personalitatea juridică și le conferă, totodată, atât atribuții de drept public, cât și atribuții de drept privat. Menționăm că recunoașterea personalității juridice a colectivităților teritoriale locale,

înțelese ca elemente ale colectivității naționale, are la bază existența unor interese proprii ale acestor colectivități sau a unor probleme locale specifice. Pe de alta parte, statul nu este apt de unul singur să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficiență, ansamblul acestor probleme.

Organizarea administrativă a teritoriului țării nu constă numai în stabilirea unui cadru geografic menit să înlesnească înfăptuirea pe teren, prin autoritățile publice locale, ea interesează întregul sistem de autorități și servicii publice. Modul în care este înfăptuită organizarea administrativ-teritorială influențează profund însuși conținutul activității diferitor autorități publice.

Statul urmărește, în principal, prin structurile administrativ-teritoriale pe care le creează să poată conduce și guverna mai ușor societatea, iar colectivitățile teritoriale locale, indiferent la ce nivel s-ar situa acestea, tind spre o gestiune autonomă cât mai accentuată a problemelor care le privesc, atât în raport cu statul, cât și în structurile administrativ-teritoriale organizate la nivel superior.

În Paragraful 2 „*Modalități de organizare administrativă a teritoriului*” sunt analizate diferite modele de organizare administrativă a teritoriului. Modul de administrare a unui stat joacă un rol important în administrarea și dezvoltarea teritorială. Însă nu există o metodă ideală a modului de organizare teritorială a unui stat.

Ținem să menționăm, că există anumite modele care pot servi drept exemple în contextul administrării teritoriale eficiente, dar aceste exemple nu pot fi impuse altor țări, mai ales fără a se lua în calcul factorii locali. Astfel, la nivel european, comparativ, regăsim state în care nu există nivel intermediar, ci numai nivelul de bază și cel național, adică cu un singur nivel de administrare locală (Luxemburg, Grecia, Portugalia); state cu un singur nivel intermediar, deci cu trei nivele de administrație – de bază, intermediar și național – denumit convențional sistem departamental (Danemarca, Irlanda, Regatul Țărilor de Jos, Republica Moldova, România); state cu două nivele de administrație intermediară, deci cu patru nivele de administrație – sistem regional sau un sistem cu trei nivele de administrație locală (Franța, Italia, Spania). Această organizare administrativă a teritoriului este caracteristică statelor unitare, iar în cazul statelor federale organizarea teritorială, nefiind exclusiv administrativă, ci și politică.

Strâns legată de problema numărului nivelelor intermediare de administrație publică este și chestiunea dimensiunilor unităților administrativ-teritoriale. O analiză comparată la nivel european demonstrează că tendința generală este sporirea dimensiunilor unităților administrativ-teritoriale, ca necesitate obiectivă, și, asigurându-le o forță sporită, atât în vederea eficienței activității administrative, cât și ca factor de dezvoltare a autonomiei locale, factor de democrație.

În paragraful 3 „*Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*” sunt analizate reglementările constituționale și legislative privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova. Este știut faptul că buna administrare a colectivităților locale depinde de principiile puse la baza organizării teritoriului care, la rândul lor, constituie obiectul discuțiilor axate pe formele și structurile de realizare eficientă a administrării teritoriului, iar rațiunea reorganizării acestuia constă în eficiența realizării intereselor locale.

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele) și orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale se efectuează potrivit art. 110 și 111 din Constituția Republicii Moldova și se realizează în conformitate cu necesitățile economice, sociale și culturale, cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare tuturor localităților rurale și urbane.

În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale.

De la declarația de independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 și până în prezent au fost depuse numeroase eforturi de reformare a sistemului de administrație publică locale, însă aceste eforturi au fost diminuate de lipsa unor viziuni strategice clare asupra obiectivelor pe termen lung, instabilitatea politică și administrativă a administrației centrale și situației economice precare a comunităților teritoriale locale.

Pornind de la importanța rolului capitalei în stat Constituția Republicii Moldova prin art. 110 alin. (3) stabilește că „Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică”. Considerăm că această dispoziție constituțională este incorectă, deoarece prin lege organică trebuie să se reglementeze nu statutul capitalei or. Chișinău, ci statutul special al municipiului Chișinău, în care își are sediul capitala Republicii Moldova.

Unitățile administrativ-teritoriale, oricare ar fi acestea trebuie să fie viabile, să aibă un potențial material și uman puternic, care să le asigure satisfacerea corespunzătoare a cerințelor îndreptățite ale locuitorilor, dezvoltarea lor continuă.

Cel mai accentuat dezechilibru social-economic se înregistrează între municipiul Chișinău și celelalte unități administrativ-teritoriale. Rolul municipiului Chișinăului în dezvoltarea generală a țării este predominant. Conform principalilor indicatori ai dezvoltării social-economice pe cap de locuitor, aproape toate raioanele sunt sub media națională, în timp ce municipiul Chișinău se plasează cu mult peste acest nivel.

În Paragraful 4 „*Organizarea administrativ-teritorială a municipiilor capitală*” a fost efectuat un studiu comparat, demonstrându-se modalitățile organizării administrativ-teritoriale ale municipiilor București, Paris, Londra, Budapesta, Bratislava, Roma, Viena, Kiev.

Deși termenul de „municipiu capitală” nu are o definiție uniformă, el este binecunoscut în fiecare stat în care orașul deține acest titlu. În identificarea capitalelor statelor se pot face referințe la tradiții istorice sau la un consens social existent. Sau putem să considerăm, că orașul în care își are reședința Guvernul, Parlamentul, Președintele, alte autorități publice centrale trebuie să fie considerat capitala țării. Un alt punct de vedere este utilizarea actelor legale cu referință la municipiul capitală.

Din punct de vedere al recunoașterii constituționale capitalele țărilor pot fi divizate în două mari categorii: prima categorie constituie capitalele, statutul cărora este fixat în Legea fundamentală, și a doua categorie capitalele, statutul cărora nu are

o reglementare constituțională. În majoritatea țărilor lumii capitalele sunt supuse unor regimuri juridice speciale și administrarea lor se efectuează conform cu statutele speciale ale acestora.

Un alt aspect al municipiilor capitală este și mărimea lor, sau raportul dintre populația capitalei și restul populației țării. Ținem să menționăm, că nu există o proporționalitate directă între numărul populației capitalei la populația totală a statului. Însă se observă o legitate că cu cât statul are o populație mai mică, cu atât mai mare este tendința populației de a locui în capitală. Acesta este determinată și de teritoriul acestor țări relativ mic și lipsa unor centre regionale atractive pentru populație.

În municipiile capitală nu există un model unic de formare a autorităților publice districtuale. Astfel, în majoritatea municipiilor cu o administrare descentralizată consiliul districtului se constituie în urma alegerilor locale la care participă populația din circumscripția administrativă dată. În unele țări consiliul districtului se constituie de către consiliul municipal. Astfel, în primul caz, consiliul districtului reflectă opțiunile politice ale cetățenilor din districtul dat, iar în al doilea caz, reflectă structura politică a consiliului municipal.

Numărul de consilieri în consiliile de district variază de la o țară la alta, sau de la un district la altul. În unele municipii capitale, toate districtele au același număr de consilieri, de exemplu districtele municipiului Berlin sunt constituite din 55 de consilieri.

Însă, în majoritatea districtelor din cadrul municipiilor capitală mărimea consiliului districtului depinde de numărul populației din districtul dat. Consiliile districtului pot fi constituite pe două căi. Prima cale - numărul de consilieri este prestabilit Bratislava (9-40 membri), Viena (40-60 membri) sau, numărul de consilieri din consiliul districtului este stabilit cu prioritate la alegerile municipale în dependență de numărul populației în fiecare district. De exemplu, în Tallinn numărul de consilieri în consiliul districtului se calculează în dependență de numărul populației din district.

Paragraful 5 „*Organizarea administrativ-teritorială a municipiului Chișinău*” este dedicat unei analize a evoluției municipiului Chișinău sub aspect administrativ, teritorial și instituțional.

În prima secțiune „*Caracteristica generală a municipiului Chișinău*” se menționează că în general, scopul, sarcinile, funcțiile, structura și metodele în administrația publică în municipiul Chișinău nu se deosebesc esențial de administrația publică a altor unități administrativ-teritoriale. Dar totodată administrația publică a municipiului Chișinău își are specificul său care este determinată de un statut special administrativ-politic al municipiului Chișinău în calitate de capitală a republicii, caracteristicile demografice, economice și social-politice. Populația municipiului Chișinău constituie în prezent circa 21% din populația Republicii Moldova, sau aproape jumătate (49,2%) din populația urbană a republicii.

În secțiunea a doua „*Administrația municipiului Chișinău până la adoptarea Constituției Republicii Moldova*” a fost efectuată o analiză minuțioasă privind

evoluția în organizarea administrativ-teritorială a municipiului Chișinău. Municipiul Chișinău a trecut prin mai multe etape de organizare administrativă.

Prin Legea nr. 635-XII din 10.07.1991 cu privire la bazele autoadministrării locale și Hotărârea Parlamentului nr. 636-XII din 10.07.1991 privind aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale se pune temelia unui statut special de administrare în orașul Chișinău. În cadrul acestei reforme, pentru orașul Chișinău se stabilește un singur nivel de autoadministrare locală. Consiliul orășenesc devine unicul organ reprezentativ în unitatea de autoadministrare a orașului Chișinău, format din consilieri. Organul executiv al orașului devine Primăria, organizată pe baza fostului comitet executiv al Sovietului orășenesc Chișinău, iar preturile sectoarelor au fost organizate în baza fostelor comitete executive raionale și au devenit subdiviziuni ale Primăriei.

Pretorul era numit în funcție de primarul orașului, iar candidatura acestuia era coordonată în prealabil cu Guvernul. Pretorul conducea pretura și compartimentele acesteia, asigura organizarea executării atribuțiilor ce îi revin preturii, controla și lua măsuri pentru asigurarea funcționării normale a serviciilor publice din sector etc.

Localitățile suburbane care erau incluse în componența orașului Chișinău aveau organe proprii de autoadministrare locală. În activitatea sa, primarul comunei suburbane era subordonat primarului orașului, iar în unele probleme specifice pretorului sectorului respectiv, cum ar fi: paza anti-incendiară, problemele ecologice etc.

Primele reglementări privind statutul municipiului Chișinău erau determinate de principiul centralismului și ale subordonării ierarhice a autorităților locale aplicate în sistemul puterii de stat. Tot odată se întrevăd și unele principii de autonomie, descentralizare și delegare de atribuții de la administrația de stat către administrația publică locală.

Secțiunea a treia „*Administrația municipiului Chișinău după adoptarea Constituției Republicii Moldova*”. Municipiul Chișinău beneficiază de un statut special fixat în Constituție și acordat prin Legea nr. 431-XIII din 19.04.1995 privind statutul municipiului Chișinău. Menționăm că această Lege este depășită deoarece nu reglementează tot setul de relații sociale ce apar în procesul administrării municipiului, conține multe neclarități și lacune.

Statutul respectiv, care este în vigoare până în prezent, reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice în municipiul Chișinău, care reprezintă o unitate administrativ-teritorială de nivelul doi divizată în 5 sectoare (Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Râșcani). Sectoarele au în componență o parte din teritoriul de bază al municipiului, precum și 19 orașe, sate și comune în calitate de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Organizarea și funcționarea autorităților publice a municipiului Chișinău este reglementată și prin Legea privind administrația publică locală.

În același timp sunt înregistrate reglementări contradictorii în diferite acte legislative în organizarea administrativă a teritoriului municipiului. Cadrul legal nu stabilește cu claritate statutul municipiului Chișinău, ca capitală a țării, hotarele dintre unitățile administrativ-teritoriale din componența municipiului, precum și proprietarul patrimoniului public municipal.

Nu este clar stabilit statutul juridic și rolul sectorului ca unitate teritorială care are în componența sa unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Nu sunt clar definite rolul preturii în sistemul administrației publice municipale, raporturile pretorilor cu primarul general, consiliul municipal și autoritățile publice autonome de nivelul întâi care fac parte din componența sectorului.

Experiența internațională demonstrează că în majoritatea municipiilor capitală subdiviziunile teritoriale nu dispun de personalitate juridică, sau în alte cazuri sunt supuse unui regim de subordonare ierarhică autorităților publice municipale, deoarece teritoriul municipiului trebuie să se dezvolte uniform, fără a fi pus în cauză de opțiunile politice a partidelor din organele deliberative și executive din unitățile administrativ-teritoriale ale municipiului.

Capitolul III. „Sistemul administrației publice a municipiului Chișinău” este dedicat analizei autorităților publice din cadrul municipiului Chișinău. În acest capitol s-a încercat de a analiza elementele principale care fac parte din sistemul municipal al administrației publice, modul în care sunt ordonate și interacțiunea care există între ele.

În paragraful 1 „*Structura administrației publice municipale*” este efectuat un studiu privind sistemul și structura administrației publice municipale Chișinău. Cunoașterea și înțelegerea mecanismului de formare, organizare și funcționare a administrației publice municipale impune cu necesitate, un studiu minuțios a componentelor care alcătuiesc administrația publică a municipiului Chișinău.

În urma analizei mai multor definiții ale noțiunii de sistem putem afirma că autoritățile și diferite servicii publice din municipiul Chișinău, în ansamblul lor în calitate de elemente componente, constituie sistemul administrației publice municipale. Elementele se afla într-o strânsă legătura, interacționează între ele, se află în raporturi de colaborare și sunt interdependente de acțiunile pe care le desfășoară.

Sistemul administrației publice municipale Chișinău, la rândul lui poate fi considerat subsistem al sistemului administrației publice locale a Republicii Moldova, care la rândul lui face parte din sistemul general de administrație publică a statului.

Necesar a face o diferențiere între noțiunile de sistem și structură. Prin structură, menționează prof. Ioan Alexandru, trebuie să înțelegem modul în care sunt ordonate elementele unui sistem și relațiile ce se stabilesc între acestea, în procesul realizării funcțiilor sistemului respectiv. După cum putem observa diferența dintre sistem și structură este evidentă, deoarece prima noțiune se înțelege ca un ansamblu de elemente organizat și structurat, iar prin structura sistemului trebuie să înțelegem modul în care sunt ordonate elementele.

Paragraful 2 „*Autoritățile municipale deliberative*” este dedicat analizei problemelor de organizare și funcționare a consiliului municipal, precum și raporturile cu alte autorități publice locale. Specificul activității consiliului municipal, însă, constă în faptul că acesta are atribuții duble, cele ce țin de competența autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și a celor ce țin de nivelul doi.

În calitate de autoritate publică locală de nivelul întâi consiliul municipal exercită atribuțiile consiliilor locale în partea ce se referă la orașul Chișinău, fără a afecta activitatea consiliilor locale din unitățile administrativ-teritoriale din componența municipiului.

În calitate de autoritate publică locală de nivelul doi, consiliul municipal coordonează activitatea consiliilor locale a unităților administrativ-teritoriale din componența municipiului în vederea realizării serviciilor publice de interes municipal și îndeplinește alte atribuții rezervate de lege referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea.

Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 436/2006 privind administrația publică a creat la nivelul sectoarelor municipiului Chișinău autorități publice sectoriale reprezentative atât deliberative, cât și executive, și care stabilește că vor fi puse în aplicare la data alegerilor locale generale din 2011. În opinia noastră, păstrarea în municipiu a acestor reglementări inevitabil vor duce la conflicte, instabilitate a sistemului de administrație publică, va aduce prejudicii dezvoltării eficiente a municipiului din punct de vedere social, economic și edilitar, va afecta și interesele populației.

Deoarece consiliile locale se constituie în baza pluralismului politic și în scopul de a nu transforma această instituție într-o formalitate, considerăm necesar de a introduce încă un organ colectiv de lucru al consiliului municipal numit Biroul consiliului, care va fi responsabil de organizarea activității consiliului municipal și din care trebuie să facă parte președintele, vicepreședintele consiliului, președinții fracțiunilor legal constituite, și secretarul consiliului municipal.

Paragraful 3 „*Autoritățile municipale executive*” este constituit din trei secțiuni „Primarul general”, „Vicerprimarii”, „Pretura și pretorul”.

În secțiunea „*Primarul general*” se demonstrează că primarul general al municipiului are o dublă natură juridică, fiind autoritate publică executivă de nivelul întâi și în același timp și de nivelul doi. Din aceste considerente, este necesar ca legislația să fixeze cu claritate care sunt atribuțiile lui în realizarea funcțiilor ce revin la fiecare nivel. Important de a stabili cu mai multă precizie raporturile primarului general cu primarii satelor, comunelor, orașelor din componența municipiului.

Primăria municipiului Chișinău are și ea un caracter neclar, deoarece este reglementată în mod diferit de diferite acte legislative. Considerăm o astfel de situație netradițională, în care unul și același organ are o dublă natură juridică, fiind organ de conducere și în același timp structură funcțională care asistă primarul general al municipiului în exercitarea atribuțiilor sale legale.

În secțiunea „*Vicerprimarii*” se analizează statutul juridic al viceprimarilor și interimatul funcției de primar. Legea nr. 431/1995 privind statutul municipiului Chișinău nu prevede nici o reglementare privind numirea și activitatea viceprimarilor municipiului, lăsând aceste reglementări pe seama Legii privind administrația publică locală. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală nu stabilește termenul în care un viceprimar poate exercita interimatul funcției de primar. Aceasta este foarte important, deoarece art. 109 alin. (1) din Constituție prevede principiul eligibilității autorităților publice locale. Din 6 martie 2005 funcția de primar general a devenit vacantă și această funcție a fost mereu ocupată de viceprimari. Astfel, mai

mult de doi ani funcția de primar general a fost deținută și primăria municipiului Chișinău a fost condusă de persoane care nu au avut calitatea de autoritate reprezentativă. Din aceste considerente, este necesar ca legislația să fixeze cu claritate perioada de interimat al funcției primarului general, care nu poate depăși mai mult de trei luni din momentul desemnării primarului interimar, cu excepția cazului de boală al primarului general, precum și perioadei de 6 luni înainte de alegerile locale generale în care nu pot fi organizate alegeri anticipate.

În secțiunea „*Pretorul și pretura*” se menționează că ele reprezintă instituții noi în dreptul administrativ al Republicii Moldova, mai mult ca atât, putem afirma că această instituție administrativă constituie o noutate nu numai în sistemul administrației publice din țară, dar și din Europa. În fiecare sector al municipiului Chișinău, primarul general, după consultarea cu Consiliul municipal Chișinău, numește un pretor, care este reprezentant al primarului general. Pretorul este asistat de un aparat de lucru, denumit pretură. Funcționarii preturii, inclusiv secretarul, cad sub incidența Legii serviciului public. Organigrama, statele de personal ale subdiviziunilor instituite în sectoare, precum și regulamentele preturilor se aprobă de Consiliul municipal Chișinău, la propunerea primarului general.

Legislația în vigoare nu stabilește clar statutului juridic al pretorului, ca reprezentant al primarului general. În acest scop considerăm că pretorul trebuie să beneficieze de statut de funcționar public, desemnat în bază de concurs de către primarul general. În activitatea sa pretorul este asistat de către vicepretor numit în bază de concurs de către primarul general.

Odată ce pretorul este reprezentant al primarului general, nu mai este necesar ca prin lege să i se stabilească competențe. Atribuțiile pretorului vor fi stabilite de primarul general prin delegare în limitele competenței de care dispune și vor fi fixate în regulamentul de funcționare a preturii.

În paragraful 4 „*Serviciile publice municipale*” a fost demonstrat rolul serviciilor publice municipale, situația respectivă în prestarea celor mai importante dintre ele (Servicii de alimentare cu apă; Servicii de aprovizionare cu energie termică), a fost analizată problematica costurilor și tarifelor pentru serviciile publice locale de interes general.

În municipiul Chișinău se observă o diminuare continuă a serviciilor publice locale, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ pe care autoritățile administrației publice locale sunt obligate să le asigure.

Sectorul serviciilor publice de gospodărie comunală a suferit transformări majore în ultimii 17 ani din punct de vedere organizatoric, tehnic și administrativ, dar nu se poate afirma că aceste transformări s-au produs în urma unor acțiuni planificate sau pe baza unei strategii sectoriale adoptate la un anumit moment de către Guvern sau de către o altă autoritate publică, aceste transformări având cu precădere un caracter aleator și conjunctural.

Autoritățile administrației publice locale ale municipiului Chișinău se confruntă cu serioase probleme de ordin financiar pentru renovarea infrastructurii locale, deoarece în bugetul municipal și în bugetele unităților administrativ-teritoriale din componența municipiului Chișinău nu sunt prevăzute cheltuieli pentru investiții capitale.

În scopul ameliorării situației în domeniul serviciilor publice de primă necesitate considerăm necesar de a atrage investiții în infrastructura municipală.

Paragraful 5 „*Mecanisme de realizare a administrației publice municipale*” este dedicat problemelor ce țin de „Gestionarea finanțelor publice municipale”; „Gestionarea patrimoniului public municipal” aceștia fiind pilonii portanți pe care se ține întregul sistem al administrației publice locale în Republica Moldova la general, inclusiv a municipiului Chișinău, la concret.

Secțiunea „*Gestionarea finanțelor publice municipale*”. Rolul municipiului Chișinău la crearea bugetului național este determinant. De situația financiară a municipiului depinde în măsură decisivă și situația finanțelor publice naționale. Ponderea municipiului Chișinău în Bugetul Consolidat al Republicii Moldova constituie 62,1% și 58,1% în totalul acumulărilor în Bugetul Asigurărilor Sociale.

Veniturile proprii ale municipiului Chișinău sunt insuficiente pentru finanțarea necesităților vitale ale urbei. Atât valoarea investițiilor raportate la numărul de locuitori, cât și ponderea acestora în totalul cheltuielilor sunt inadecvate. Pe termen mediu, municipiul va avea o structură rigidă de venituri proprii, iar cheltuielile vor rămâne relativ fixe. Sunt limitate resursele bugetare direcționate în reducerea costurilor de întreținere a utilităților publice sau în sprijinul anumitor activități economice de interes specific sau prioritar local.

Secțiunea „*Gestionarea patrimoniului public municipal*”. Autoritățile publice municipale gestionează 59 de întreprinderi municipale cu active nete de circa 1,6 mlrd. lei, cu o cotă majoritară la 12 societăți pe acțiuni dar, în bună parte, aceste active nu generează profit și venituri bugetare. Patrimoniul public municipal până prezent nu a devenit sursă de venituri, majoritatea întreprinderilor municipale și societăților pe acțiuni care oferă servicii publice populației din cadrul municipiului înregistrează pierderi în activitatea economică.

Considerăm că prin adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Legii nr. 179-XVI din 02.09.2008 (în vigoare din 02.12.2008) privind parteneriatul public-privat a fost instituționalizat parteneriatul public-privat și a fost stabilit cadrul juridic de atragere de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public, al creșterii eficienței și calității serviciilor, lucrărilor publice și altor activități de interes public și al utilizării eficiente a patrimoniului public.

III. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Municipiul Chișinău, capitala Republicii Moldova, este centrul politic, economic, științific, educațional și cultural al republicii. Concentrând potențial și multe pârghii de influență economică, municipiul Chișinău joacă, pe plan național, rolul unui centru urban strategic de creștere a competitivității economice și de dezvoltare a economiei naționale în ansamblu. Statutul de capitală conferă municipiului o forță și un dinamism de dezvoltare superior celorlalte unități administrativ-teritoriale. Potențialul economic și financiar al municipiului derivă din statutul său de capitală, care presupune realizarea unei multitudini de funcții politice, administrative, economice și culturale ce conferă municipiului un caracter unic și distinct.

Termenul de „municipiu capitală” nu are o definiție uniformă, el este binecunoscut în fiecare stat în care orașul deține acest titlu. În identificarea capitalelor statelor se pot face referințe la tradiții istorice sau la un consens social existent.

Este o cerință directă al Cartei Europene al Autonomiei Locale ca municipiu capitală, ca municipalitate, să dețină un rol și un loc proeminent în majoritatea țărilor membre ale Consiliului Europei, să aibă dreptul de auto-administrare cu responsabilități publice exercitate de autorități publice proprii constituite în mod democratic în urma alegerilor locale. Administrarea capitalei de către autoritățile publice centrale sau de către autorități publice municipale numite de autoritățile de stat constituie o încălcare a principiului fundamental al autonomiei locale prevăzute de Carta Europeană a Autonomiei Locale.

În majoritatea țărilor municipiile capitală beneficiază de un statut juridic special care este fixat în Constituție sau în acte legislative. În municipiile capitală, de regulă, se află organele supreme de conducere a statului și alte autorități publice centrale.

Art. 110 alin. (3) din Constituție stabilește că „Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică.”. Această dispoziție constituțională este incorectă, deoarece prin lege organică trebuie să se reglementeze nu statutul capitalei or. Chișinău, ci statutul special al municipiului Chișinău, în care își are sediul capitala Republicii Moldova.

Cât privește Legea organică nr. 431-XIII din 19.04.95 privind statutul municipiului Chișinău, aceasta este depășită deoarece nu reglementează tot setul de relații sociale ce apar în procesul administrării municipiului, conține multe neclarități și lacune, nu este corect asamblată și din punct de vedere a tehnicii legislative. În redacția actuală a Legii nr. 431/1995 privind statutul municipiului Chișinău nu se conțin prevederi referitoare la atribuțiile mun. Chișinău în calitate de capitală a Republicii Moldova.

Statutul de capitală, structura administrativ-teritorială și a organelor de administrare, competența de care dispun și particularitățile de organizare și funcționare a administrației publice municipale sunt elementele prin care municipiul Chișinău se deosebește de celelalte unități administrativ-teritoriale din Republica Moldova.

Municipiul Chișinău este unica unitate administrativ-teritorială din Republica Moldova teritoriul căruia este divizat în cinci sectoare. Sectoarele nu au organe reprezentative alese și sunt administrate de pretori ca reprezentanți ai primarului general, care sunt asistați de un aparat de lucru denumit pretură.

Cadrul legal privind organizarea și funcționarea autorităților publice în municipiul Chișinău nu delimitează cu claritate atribuțiile dintre autoritățile publice municipale și autoritățile publice locale autonome de nivelul întâi, care fac parte din municipiul Chișinău. De asemenea, nu sunt clar reglementate raporturile juridice dintre autoritățile publice locale din unitățile administrativ-teritoriale care fac parte din componența sectorului și pretorul respectiv.

Reforma autorităților publice locale prevăzută pentru anul 2011 prin instituirea autorităților publice reprezentative deliberative și executive alese la nivelul sectorului va conduce la reîntoarcerea la sistemul de administrație publică a orașului Chișinău până în anul 1991 sau reînvierea sistemului sovietic de administrare publică. În condițiile actuale aceasta ar conduce la apariția mai multor centre decizionale și respectiv la apariția unor conflicte între autoritățile publice municipale și sectoriale.

Imperfecțiunea cadrului normativ în domeniul electoral a condus la acea că din martie 2005 până la alegerile locale generale din iunie 2007 funcția de primar general al municipiului Chișinău a fost vacantă și interimatul funcției a fost exercitată de 3 viceprimari desemnați consecutiv de consiliul municipal, atât timp cât art. 109 alin. 1 din Constituție prevede principiul eligibilității autorităților publice locale.

Infrastructura serviciilor publice locale de primă necesitate are un grad avansat de uzură care condiționează cheltuieli enorme pentru întreținere, pierderi mari în rețele de distribuție și la o calitate proastă și cu costuri mari pentru beneficiari. Autoritățile administrației publice locale se confruntă cu serioase probleme de ordin financiar pentru renovarea infrastructurii locale, deoarece în bugetul municipal și în bugetele unităților administrativ-teritoriale din componența municipiului Chișinău nu sunt prevăzute cheltuieli pentru investiții capitale.

Recomandări

În baza rezultatelor prezentului studiu și în scopul asigurării unei reglementări juridice eficiente și adecvate a statutului municipiului Chișinău, se propun următoarele recomandări:

1. În scopul asigurării conformității legislației Republicii Moldova cu principiile și criteriile Consiliului Europei, fixate în Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei, adoptate de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei la 4 octombrie 2005 la Strasbourg și executării Programului calendaristic al acțiunilor legislative în conformitate cu Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei, aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 284 din 11.11.2005, *este imperios necesar adoptarea unei noi Legi privind statutul municipiului Chișinău (redacție nouă).*

2. Pentru asigurarea unui statut special al municipiului Chișinău, în care își are sediul capitala Republicii Moldova se propune de lege ferenda *modificarea art. 110 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova* „Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică” cu următoarea redacție: „*Statutul municipiului Chișinău, sediul capitalei Republicii Moldova, se reglementează prin lege organică*”.

3. Pentru excluderea neconcordanței între art. 110 alin (1) din Constituția Republicii și reglementările de la art. 55 alin. (1) și (2), art. 56 alin. (1) al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală se propune de lege ferenda *abrogarea prevederilor conform cărora sectoarele municipiului Chișinău sunt unități administrativ-teritoriale și administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliile sectoriale, și de către primarii sectoarelor care se aleg în condițiile Codului Electoral și care stabilesc că se vor aplica de la data stabilită a alegerilor locale generale din anul 2011.*

4. Pentru asigurarea dezvoltării economice, sociale a municipiului Chișinău și zonei periurbane se propune de lege ferenda *acordarea municipiului Chișinău statutului de zonă metropolitană* prin operarea modificărilor în legislația cu privire la organizarea administrativ-teritorială, dezvoltarea regională, administrația publică locală.

5. În scopul reglementării competențelor și funcționării autorităților publice municipale se propune de lege ferenda a fi prevăzute următoarele reglementări în legislația cu privire la statutul municipiului Chișinău:

a) În vederea realizării sarcinilor administrației publice locale în orașul Chișinău consiliul municipal și primarul general exercită atribuții specifice autorităților publice locale de nivelul întâi. În vederea realizării serviciilor publice de interes municipal și în raporturile cu autoritățile publice de nivelul întâi care fac parte din componența municipiului consiliul municipal și primarul general exercită atribuții specifice autorităților publice locale de nivelul al doilea.

Raporturile între consiliul municipal, primarul general și consiliile satești, comunale, orașenești, precum și primarii colectivităților respective au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor de interes comun.

b) Pentru evitarea formalității și asigurarea funcționării eficiente a Consiliului municipal constituit în baza pluralismului politic *se instituie Biroul consiliului municipal, care va fi responsabil de organizarea activității consiliului municipal și din care trebuie să facă parte președintele, vicepreședintele consiliului, președinții fracțiunilor legal constituite, și secretarul consiliului municipal.*

c) În scopul asigurării activității președintelui consiliului municipal care va fi asistat de un aparat de lucru este necesar ca prin reglementări legislative *scoaterea secretarului consiliului municipal de sub tutela primarului general și trecerea secretarului consiliului municipal sub autoritatea consiliului.* Pentru asigurarea activității eficiente al primăriei municipiului este necesar *de a introduce o funcție*

nouă de secretar al primăriei municipiului Chișinău cu atribuții ce țin de asigurarea și organizarea activității primăriei ca structură funcțională a primarului general.

d) La capitolul viceprimari și interimatul funcției de primar:

- Numărul viceprimarilor se stabilește de consiliul municipal, la propunerea primarului general;

- Funcția de viceprimar se ocupă prin concurs organizat de către primarul general, și se aprobă prin decizie a consiliului municipal;

- Interimatul funcției de primar nu poate depăși 3 luni, din momentul desemnării primarului interimar, cu excepția cazului de boală al primarului general, precum și perioadei de 6 luni înainte de alegerile locale generale în care nu poate fi organizate alegeri anticipate.

- Dacă din anumite cauze, funcțiile de primar și viceprimari devin vacante, consiliul municipal împuternicește, în termen de 5 zile, un consilier să exercite temporar atribuțiile primarului.

e) Stabilirea clară a statutului juridic al pretorului, ca reprezentant al primarului general. Se propune ca pretorul să beneficieze de statut de funcționar public, desemnat în bază de concurs de primarul general.

6. Pentru atragerea de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public, al creșterii eficienței și calității serviciilor, lucrărilor publice și altor activități de interes public și al utilizării eficiente a patrimoniului public se propune *a fi implementate proiecte de parteneriat public-privat* (S.A. Regia Apă-Canal, S.A. Termocom, Regia Transport Public, Regia Exdrupo etc.) în conformitate cu Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat.

7. Pentru exercitarea funcției de capitală a Republicii Moldova de către municipiul Chișinău se propune *a prevedea în Legea bugetului anuală un articol separat pentru cheltuielile ce țin de statutul de capitală a Republicii Moldova.*

8. Considerăm necesar *de a stabili o cotă procentuală din totalul acumulărilor sau alocarea unei cote părți (10-15%) din TVA acumulată de pe teritoriul municipiului Chișinău, care va rămâne în bugetul municipal.* Prin aceasta vor fi stimulate autoritățile publice locale să contribuie la crearea condițiilor pentru dezvoltarea antreprenoriatului în municipiu și creșterea numărului de locuri de muncă.

IV. PUBLICAȚII LA TEMA TEZEI

1. **Valeriu Nemerenco**, *Autoritățile executive ale municipiului Chișinău*. // Revista Națională de Drept, nr. 7, 2007, pag. 45-49
2. **Valeriu Nemerenco**, *Aspecte comparate în organizarea administrativă a municipiilor-capitală*. // Revista Națională de Drept, nr. 8, 2007, pag. 70-74
3. **Valeriu Nemerenco**, *Autoritățile deliberative ale municipiului Chișinău*. // Revista Națională de Drept, nr. 9, 2007, pag. 57-60
4. **Valeriu Nemerenco**, *Organizarea administrativ-teritorială: Studiu comparat*. // Revista Națională de Drept, nr. 10, 2007, pag. 56-60
5. **Valeriu Nemerenco**, *Evoluția administrației publice în municipiul Chișinău*. // Revista Națională de Drept, nr. 11, 2007, pag. 55-59

Cuvinte Cheie

Administrație publică, administrație publică municipală, municipiul Chișinău, statut special, capitala țării, autonomie locală, descentralizare administrativă, descentralizare teritorială, subsidiaritate, autorități publice centrale, autorități publice locale, organizare administrativ-teritorială, unități administrativ-teritoriale, regionalizare, zone metropolitane, consiliul municipal, consiliul local, primar general, primărie, pretor, pretură, sector, servicii publice desconcentrate, servicii publice descentralizate, servicii publice municipale, servicii de gospodărie comunală, patrimoniu public local, buget municipal, buget local, finanțe publice locale, parteneriat public-privat.

Key-words.

Public administration, municipal administration, Chisinau municipality, special statute, capital of the country, local autonomy, administrative decentralization, territorial decentralization, subsidiary, state administration, local government, administrative-territorial organization, administrative-territorial unit, regionalization, metropolitan areas, municipal council, general mayor, mayoralty, praetor, pretura, district, public services, deconcentration, municipal services, communal services, local patrimony, municipal budget, local budget, local public finances, public-private partnership.

Ключевые слова.

Государственное управление, муниципальные управление, муниципалитет, столица государства, местная автономия, децентрализация управления, административная децентрализация, территориальная децентрализация, subsidiaritate, органы государственной власти, органы местного самоуправления, административно-территориальное деление, административно-территориальная единица, регионализация, муниципальный совет, местный совет, генеральный мэр, претор, преттура, сектор, район, муниципальные услуги, коммунальные услуги, муниципальный бюджет, местный бюджет, местные общественные финансы, общественно-частное партнерство

ADNOTARE

la teza de doctor în drept cu tema:

„Modele și sisteme de administrație publică a municipiilor capitală”

Specialitatea: 12.00.02 – Drept public (administrativ); organizarea și funcționarea instituțiilor de drept

Teza prezentată pentru obținerea gradului științific de doctor în drept

Autor: NEMERENCO Valeriu

Această investigație științifică constituie o analiză a realizărilor doctrinare și reglementărilor normative din domeniul asigurării principiilor constituționale de organizare și funcționare a administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova; este un studiu al nivelului de conformare a legislației naționale la reglementările internaționale în domeniul descentralizării și autonomiei locale și este o analiză a opiniilor și studiilor referitor la tema abordată, realizate de către savanți din diferite țări.

Lucrarea conține o analiză științifică profundă a sistemului de administrație publică municipală, a principiilor și regulilor care stau la baza activității autorităților publice din municipiul Chișinău, demonstrându-se diferite particularități, ineficiențe, identificând avantajele și dezavantajele pe care le au asupra dezvoltării economice și sociale a municipiului Chișinău și a colectivităților locale din teritoriul municipiului.

Teza de doctor se profilează a fi drept una dintre primele lucrări autohtone, care cercetează aprofundat problema organizării și funcționării administrației publice locale în municipiile capitală prin prisma principiilor constituționale ale descentralizării și autonomiei locale.

Analiza științifică a organizării și funcționării instituțiilor publice și administrative ale municipiului Chișinău, analiza critică și propunerile pe marginea necesității consolidării instituționale a sistemului de administrație publică municipală, dezvoltării mijloacelor și mecanismelor administrative puse la dispoziția autorităților publice din municipiu, prezintă interes științific și practic pentru autoritățile statului și colectivitățile teritoriale locale din republică în scopul ameliorării sistemului administrației publice locale, ralierei acestuia la exigențele și standardele europene.

Lucrarea va permite funcționarilor din autoritățile publice centrale și municipale a cunoaște mai bine multiple probleme teoretice și practice privind organizarea și funcționarea administrației publice la nivel de municipiu Chișinău. De asemenea, lucrarea va fi utilă pentru studenții facultăților de drept care studiază dreptul administrativ și problemele legate de organizarea administrației de stat și administrației publice locale.

În prezenta lucrare sunt propuse o serie de recomandări de ordin conceptual care pot să contribuie la ameliorarea situației în scopul asigurării unei reglementări juridice eficiente și adecvate a statutului municipiului Chișinău.

De asemenea, au fost elaborate propuneri de lege ferenda privind perfecționarea și modificarea legislației naționale și ajustarea ei la standardele internaționale, privind organizarea și funcționarea administrației publice locale.

ANNOTATION

for doctoral dissertation in law

„Models and systems of public administration of the capital-municipalities”

Specialty: 12.00.02 – Public Law (administrative); organization and functioning of the legal institutions.

Author: Nemerenco Valeriu

This scientific research constitutes an analysis of doctrinal achievements and normative regulations on the assurance of the constitutional principles on organization and functioning of the public administration in administrative-territorial units; it's a research on the level of conformity of the national legislation to the international regulations on the decentralization and local autonomy; it represents an analysis of opinions and researches related to the topic, done by the scholars from different countries.

The work contains an in-depth analysis of the public municipality administration system, of the principles and rules that constitute the fundament if the public authority activity from Chisinau, being shown different particularities, inefficiencies, identifying the advantages and disadvantages on the economic and social development of the municipality Chisinau and local collectivities from the municipal territory.

The PhD thesis tends to be one of the first works that researches the problem of organization and function of the local public administration in the capital municipality through the constitutional principles of decentralization and local autonomy.

The scientific analysis of the organization and function of the public and administrative institutions of the municipality Chisinau, critical analysis and proposals towards the necessity of institutional consolidation of the municipal public administration system, development of administrative methods and mechanisms provided to the public authorities from the municipality, it represents scientific and practical interest for the state authorities and local collectivities from the country in order to ameliorate the system of local public administration, its join to the European standards.

The work will allow the public servants from the central and municipal public authorities to know better the multitude of the theoretical and practical problems on the organization and functioning of the public administration at the level of municipality Chisinau. Also, it will be useful for the students from the Department of Law that study public administration and problems connected to the organization of the state administration and local public administration.

This work contains some conceptual recommendations that can contribute to the betterment of the situation on the assurance of an efficient and adequate legal regulation of the statute of municipality Chisinau.

Same times, proposals for the modification of the law have been elaborated, related to the perfection and modification of the national legislation of the Republic of Moldova and its adjustment to the requirements to the international standards.

РЕЗЮМЕ

к диссертации на соискание ученой степени доктора права
«Модели и системы публичного управления муниципий столиц»

Специальность: 12.00.02 – Публичное право (административное);
организация и деятельность правоохранительных органов.

Автор: Валериу Немеренко

Данное научное исследование представляет собой анализ доктринальных изысканий, национальных и международных нормативных актов, в области обеспечения конституционных принципов организации и деятельности публичного управления в административно-территориальных единицах, и соответствия национального законодательства международному в области децентрализации и местной автономии.

Работа содержит глубокий научный анализ системы муниципального публичного управления, основополагающих принципов деятельности муниципальных публичных органов, исследование различных характерных особенностей, неэффективности и выявления преимуществ и недостатков посредством которых они воздействуют на экономическое и социальное развитие муниципия Кишинэу.

Исследование, является одной из первых работ в молдавской юридической литературе и в рамках публичного права, в которой, через призму конституционных принципов децентрализации и местной автономии, анализируются теоретические и практические проблемы организации и деятельности публичного управления муниципий столиц.

Научный анализ организации и деятельности общественных и административных учреждений муниципия Кишинев, критический анализ и предложения по консолидации муниципальной системы управления представляют научный и практический интерес для органов государственной власти и местного самоуправления с целью повышения качества системы местного самоуправления и соответствия европейским стандартам.

В настоящем исследовании автор аргументирует необходимость и выдвигает предложения по улучшению законодательства Республики Молдова и его приравнивания к международным стандартам в области децентрализации и местной автономии и для обеспечения адекватного юридического статуса муниципию Кишинэу.

Научные разработки данной диссертационной работы могут быть применены в законотворческом процессе для улучшения качества публичного управления, а также в качестве пособия в учебном процессе юридических факультетов и факультетов государственного управления и в практической работе государственных служащих.

NEMERENCO VALERIU

**MODELE ȘI SISTEME DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ
A MUNICIPIILOR CAPITALĂ**

Specialitatea: 12.00.02. – Drept public (administrativ);
organizarea și funcționarea instituțiilor de drept

**AUTOREFERAT
al tezei de doctor în drept**

Formatul A5. Coli editoriale 1,0
Coli de tipar 1,5. Tirajul 50 exemplare
Centrul Editorial al U.A.S.M., 2008
MD-2049, or. Chișinău, str. Mircești, 42
tel. /373 22/ 432 575
fax /373 22/ 432 659