

Administrative Developments in Moldova Between Prut and Dniester, Between Russification and Europeanization

[Evoluții administrative în
Moldova dintre Prut și
Nistru, între rusificare și
europenizare]

Ana-Maria AMBROSĂ¹

¹ Lecturer Ph.D., "Petre Andrei"
University of Iasi, Romania, E-mail:
ambrosaam@yahoo.com

Abstract: *Occupied by Tsarist Russia in 1812, returned to the Romanian national state in 1918 and then transformed into a Soviet republic (1940-41 and 1944-1991), the region between Prut and Dniester evolved administratively along two contradictory models: one authoritarian centralist, the other democratic and decentralizing. The imprint of a century and a half of Russian rule has remained disturbingly visible in the post-Soviet period, blocking the process of modernization of Moldovan society and keeping the Moldovan state in a precarious functional situation.*

Keywords: *administration, centralism, decentralization, Europeanism, Russification.*

How to cite: Ambrosă, A.-M. (2022). Administrative developments in Moldova between Prut and Dniester, between russification and europeanization. *Anuarul Universității "Petre Andrei" din Iași, Fascicula: Drept, Științe Economice, Științe Politice, 30*, 01-13.
<https://doi.org/10.18662/upalaw/84>

1. Introducere

Asaltul Federației Ruse asupra „vecinătății apropiate” resuscitează angoasele clasei politice, ale mediilor academice și ale opiniei publice de la noi în legătură cu menținerea Republicii Moldova pe calea ei europeană. Recentele declarații ale liderilor de la Chișinău (Președinta Maia Sandu și Președintele Parlamentului, Igor Grosu) despre manevrele serviciilor de informații rusești pentru răsturnarea Guvernului și a Președintelui ne arată că planurile Kremlinului nu se opresc la recuperarea nucleului slav al fostului imperiu sovietic, ci includ și Moldova (probabil și Țările Baltice). În fața pericolului expansionist, trebuie să ne mobilizăm nu doar prin măsuri militare și de securitate energetică, ci și printr-o înțelegere cât mai bună (inclusiv în perspectivă istorică) a mediului socio-politic și cultural în care autocrația moscovită actuală își proiectează acțiunile de destabilizare; cu alte cuvinte, trebuie să știm în ce măsură trecutul mai îndepărtat sau mai apropiat permeabilizează expunerea locuitorilor dintre Prut și Nistru la agresiunile economice și informaționale ale Rusiei, dar și cât de rezilient este sistemul politic și administrativ moldovenesc de azi (reformate pe coordonate democratice europene) în fața „chemărilor” la reintegrare sovietică.

În urmă cu vreo șase ani, am publicat un studiu despre administrația moldovenească, în evoluția sa de la epoca medievală la era post-sovietică (Ambrosă, 2016), încercând să demonstrez că amprenta lăsată de secolul de dominație țaristă și de jumătatea de veac petrecută sub cizma sovietică au cântărit și cântăresc încă destul de greu în efortul pe care societatea moldovenească îl face pentru o modernizare substanțială a vieții sale publice. Cercetări mai recente pe această temă, în contextul emoțional al războiului din Ucraina și în cel instituțional generat de acordarea de către Uniunea Europeană a statutului de *candidată la aderare* pentru Republica Moldova, m-au determinat să dezvolt reflecțiile din studiul menționat, reevaluând trecutul și prezentul administrației de la răsărit de Prut.

2. Cum a ajuns o parte a Principatului Moldovei sub stăpânire rusească

Istoriografia epocii comuniste a limitat multă vreme perspectiva asupra trecutului pre-modern și modern al Principatului Moldovei, lăsând ca publicul larg să privească doar evenimentele, personalitățile și aspectele de viață cotidiană petrecute în spațiul dintre Carpații Orientali și râul Prut. Dincolo de această linie de demarcație, rămânea să înțelegem că fuseseră vechi posesiuni ale domnilor moldoveni, pierdute în profitul vecinilor noștri

mai puternici: Imperiul otoman și Imperiul țarist. De soarta oamenilor acelor locuri se mai interesau doar puțini cercetători, într-o nișă intelectuală cu minimă expunere publică. Din acest motiv, în 1991 societatea românească a fost profund mirată să vadă cu câtă vigoare renaște mișcarea națională în RSS Moldovenească și cât de aproape ne aflăm de o posibilă reîntregire statală. De atunci încolo, s-a structurat treptat, în mentalul colectiv, „problema basarabeană” (alături de „problema bucovineană”, tratată însă într-un alt registru): cum s-a ajuns la ruperea în două a Moldovei, cât de mult au schimbat rușii *ethosul* românesc din Basarabia, ce șanse sunt pentru refacerea unității naționale?

Stăpânirea rusească asupra teritoriului dintre Prut și Nistru a debutat în 1812, când otomanii au cedat Rusiei peste jumătate din voievodatul Moldovei, fără a avea acest drept legal. Prin tratatul de pace de la București, otomanii cedau și posesiuni propriu-zise de-ale lor: raiaua Hotinului și Basarabia istorică (ținutul Bugeacului, cum îi spuneau turcii). Dar rușii au extins numele de Basarabia la tot acest teritoriu, pentru a-i da o identitate în baza căreia se puteau revendica ulterior și alte posesiuni ale dinastiei Basarabilor în Țările române. Istoricul bucovinean Ion Nistor descria cu tristețe dimensiunea raptului teritorial în următorii termeni: „Teritoriul moldovenesc dintre Nistru și Prut, ce în baza tratatului de pace din București fu cedat Rusiei, cuprindea ținuturile moldovenești Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Iași și Sorooca, apoi raialele turcești de la Hotin, Bender, Akkerman, Chilia, Ismail și Reni și în fine Tătărlăcul din Bugeac. Întreg teritoriul acesta cuprindea o suprafață de 45.630 km². Pământul ocupat de ruși era cu 7.400 km² mai mare decât cel ce rămăsese sub oblăduirea domnului Moldovei. În regiunea ce se întindea între Prut și Nistru, cu picioarele muiate în Marea Neagră și cu fruntea umbrită de codrii Bucovinei, cum ne-o înfățișează așa de nimerit Hașdeu, se găseau atuncea 5 cetăți, 17 târguri și 685 de sate cu o populație de 482.630 de suflete (...). Rușii numiră noua lor provincie (oblastie) Basarabia, păstrând în mod provizoriu vechea împărțire în 12 ținuturi” (Nistor, 1991, pp. 178-179).

Regiunea ocupată de ruși a avut până în 1828 statutul de provincie autonomă. Aparent, țarul dorea să conserve vechea rânduială administrativă și chiar simbolurile moldovenești (capul de bour cu stele între coarne). Guvernarea a fost încredințată unui boier moldovean, Scarlat Sturdza (care era, totuși, general al armatei ruse), asistat de un sfat obștesc, alcătuit din boieri pământeni, aidoma divanului domnesc de la Iași. Sistemul administrativ avea, pe scară ierarhică descendentă, *ispravnicii* de ținuturi (numiți de guvernator, în înțelegere cu sftnicii săi). La rândul lor, *ispravnicii* îi numeau pe șefii ocoalelor (*ocolași*), iar ocolașii îi desemnau pe *vornici* sau

starosti, în fruntea satelor. Redactarea actelor administrative s-a făcut, pentru o vreme, în limba română, iar praviile după care se înfăptuia justiția erau și ele moldovenești. Toate elementele enumerate au fost consfințite printr-un act de tip constituțional numit *Așezământul obrazovaniei oblastiei Basarabiei*, promulgat de țarul Alexandru la Chișinău, pe 29 aprilie 1818.

Dar această epocă de conservare a autonomiei moldovenești în cadrul imperiului pe care Alexandru îl cârmuia după precepte umaniste și liberale s-a sfârșit în 1825. Urmașul lui Alexandru, Nicolae I, era „un autocrat din creștet până-n tâlpi” (potrivit descrierii lui Ion Nistor), care avea să înlocuiască vechile rânduieli moldovenești cu un sistem gubernial strict, rusificat în privința funcțiilor și a limbii în care se realiza administrația.

Actul administrativ numit *Institutul pentru administrarea ținutului Basarabiei* – semnat de țar la 2 februarie 1828 – a finalizat procesul de eliminare a rânduielilor moldovenești. Apoi, la 28 octombrie 1873, are loc transformarea Basarabiei în *gubernie*, statut ce va fi menținut până la sfârșitul anului 1917, când Imperiul Țarist a început să se descompună, ca urmare a revoluției bolșevice. Dar să nu uităm că, fie și dacă socotim începutul rusificării după moartea țarului Alexandru, de la 1825 și până la 1918 tot s-au scurs mai bine de nouă decenii – echivalentul temporal a două vieți medii din epocă (sau trei generații). Cât de rezistentă trebuia să fie o națiune, pentru a-și conserva identitatea atâta vreme, în condiții de profundă ostilitate a puterii stăpânitoare?

Supraviețuirea spiritului românesc sub puterea țaristă poate fi apreciată ca un adevărat miracol, dacă ținem seama de metodele de deznaționalizare violente folosite de Imperiului Rus: colonizarea cu ruși și alte neamuri, rusificarea numelor românilor, reorganizarea Basarabiei ca gubernie (1873), impunerea unei elite cosmopolite, obediență față de ruși (Tomuleț, 2019, p. 69).

3. A doua epocă de rusificare: înglobarea în imperiul sovietic

După un secol de deznaționalizare, Basarabia a avut forța de a refuza perpetuarea dominației rusești, sub noua ideologie bolșevică. Astfel, Sfatul Țării (constituit la 21 noiembrie 1917) a decis proclamarea Republicii Democratice Moldovenești (2 decembrie 1917), stat care-și declara independența pe 24 ianuarie 1918. Același organism reprezentativ a hotărât unirea cu România, pe data de 27 martie 1918. Ca parte a Regatului României, Basarabia a trecut prin formula administrativ-teritorială a județelor, apoi a directoratelor și a ținuturilor, până când URSS a ocupat-o, la sfârșitul lui iunie 1940. Peste un an, după debutul operațiunii militare

Barbarossa, va reveni administrația românească, iar după alți trei ani se vor întoarce victorioși sovieticii, cu măsurile lor de rusificare și comunizare forțată.

În timpul primei ocupații sovietice, din 1940-1941, în nou proclamata Republică Sovietică Socialistă Moldovenească s-a făcut reorganizarea teritorială pe raioane (incluse în județe). De la nivel comunal și raional, până la nivel statal, conducerea administrativă revenea „sovietelor de deputați” – formal, instituții democratice alese de popor; în fapt, instrumente de guvernare ale partidului comunist (bolșevic). La a doua ocupație, au continuat să subziste județele care înglobau raioane, în perioada 1944-1947. Sistemul administrativ cu trei paliere (republican, districtual și raional) a fost reorganizat în anul 1952, când au fost create patru districte: Bălți, Cahul, Chișinău și Tiraspol (acesta înglobând pentru prima oară și raioanele din stânga Nistrului). Dar această nouă formulă a fost schimbată după doar un an și câteva luni, Republica Sovietică Socialistă Moldovenească generalizând sistemul raional (prin eliminarea districtelor).

Timp de patru decenii, au operat mecanismele politico-administrative și de socializare menite să ștergă urmele românismului: „Sovietizarea și modernizarea Moldovei după al Doilea Război Mondial au fost intense și deseori brutale. Specialiștii ruși și ucrainenii s-au mutat în număr mare în orașele importante, pentru a plasa RSSM în același rând cu celelalte republici sovietice, ceea ce, cu timpul, a dus la o mare concentrare de slavi în orașele mari. Alfabetul latin a fost înlocuit cu cel chirilic, pentru a accentua diferența dintre limba moldovenească și cea română” (Johannson, 2013, pp. 60-61).

Puterea sovietică a modificat substanțial structura demografică a Moldovei, a eliminat elementele de viață spiritual-religioasă și a promovat o nouă elită socio-politică, pătrunsă de doctrina moldovenismului (sau măcar atrasă de avantajele ei). Comparând situația elitelor din Moldova în cele două perioade care le-au permis să se desprindă din structurile statale rusești/sovietice (1917-1918 și 1989-1991), Dorin Cimpoeșu și Sergiu Musteață consideră că, în timp ce prima generație avea conștiința apartenenței la neamul românesc (lucrând pentru unirea cu România), generația independenței față de imperiul sovietic nu a mai mers pe aceeași cale: chiar dacă inițial s-au raliat mișcărilor de stradă naționaliste, pentru a le exploata resursele de legitimare, neocomuniștii (criptocomuniștii) au dezvoltat ulterior un nou fel de naționalism, centrat pe moldovenism. În felul acesta și-au conservat privilegiile – imposibil de menținut în cazul unei uniri cu România (Cimpoeșu și Musteață, 2018, p. 20).

Cei cincizeci de ani de stăpânire sovietică au dăunat spiritului românesc din Basarabia mai mult decât a făcut-o întreg veacul țarist, întrucât

rusificarea s-a produs la scară societală, prin educația generalizată și prin mass-media, ca și prin injecția demografică cu elemente ruso-asiatice. Moldovenii au fost învățați sistematic că sunt diferiți de români și că aparțin unei mari puteri – URSS –, care a învins fascismul, care trimite oameni în Cosmos și tratează de la egal la egal cu americanii. Cum să fie ei „frați” cu locuitorii din asupritorul regat românesc, devenit între timp un biet satelit al Moscovei? De ce să reia anevoiosul drum al reintegrării în statul român (presărat, în perioada interbelică, cu piedici administrative însemnate, ba chiar și cu o deranjantă atitudine de superioritate manifestată de „regățeni”), pierzând avantajele proprii statalității?

4. Avem independență! Ce-i de făcut?

Dobândirea independenței de stat în 1991 a repus în discuție organizarea administrativ-teritorială și a autorităților locale, în această materie confruntându-se viziunea *pro-sovietică* cu cea *pro-românească* sau *europenistă*. Actele normative post-sovietice în acest domeniu au fost elaborate pe „pachete” de legi, la care s-au adăugat hotărârile de guvern pentru punerea lor în aplicare. Procesul normativ a cunoscut trei momente principale, în anii 1994, 1998 și 2006 (ultimul fiind continuat prin legile adoptate în 2009, 2010 și 2012). Specialiștii moldoveni în drept administrativ operează și alte periodizări, așa cum fac, spre exemplu, Victor Popa, Igor Munteanu și Victor Mocanu (1998). Ei spun că *o primă perioadă* (1990-1994) este cea de tranziție de la epoca sovietică la independența deplină a statului moldovenesc, dotat cu o constituție democratică. *A doua etapă* a durat de la adoptarea Constituției (29 iulie 1994), până în decembrie 1998, când apar noile legi ale organizării administrativ-teritoriale și ale administrației publice locale (legi în baza cărora se aplică mai consecvent principiile europene ale autonomiei). *A treia etapă* este deschisă de legile administrative din 1998, în baza cărora s-a abandonat sistemul sovietic de organizare a teritoriului în 40 de raioane, optându-se pentru 10 județe (la care se adăugau municipiul Chișinău și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia – fostul raion Taraclia, cu aproximativ 44 de mii de locuitori). *Etapă a patra* (survenită ulterior publicării lucrării autorilor citați) este deschisă în anul 2001, când se revine la raioane, prin Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, adoptată de majoritatea parlamentară comunistă.

Mihail Platon descrie și el evoluția sistemului administrativ moldovenesc, pornind de la momentul independenței (1991). În opinia sa, în intervalul 1991-1994, „eforturile de realizare a reformei administrative aveau

un caracter *ad-hoc*, scopul lor fiind pur și simplu ajustarea sistemului vechi la noile relații politice, economice și sociale din Moldova. Astfel, în procesul reformei erau luate în considerație mai ales aspectele operaționale, și nu cele strategice. Deși subiecții reformei conștientizau perfect necesitatea de a renunța la vechiul sistem administrativ, procedurile și metodele de administrare au suferit doar schimbări superficiale” (Platon, 2009, p. 153). O asemenea situație este explicată de faptul că autoritățile administrative ale acelei perioade parcurgeau un proces de adaptare la mecanismele reale ale guvernământului central și local, în contextul în care partidul comunist (al Uniunii Sovietice) nu se mai afla în spatele lor, să le dicteze acțiunile. Noile autorități aveau mari dificultăți în a se reforma, pentru că moșteniseră un sistem hipercentralizat, în care guvernul se ocupa de toate detaliile administrative, nu numai de marile direcții de politică publică.

A doua etapă în reforma administrativă identificată de M. Platon este între anii 1994 și 1997, când s-a adoptat un pachet de legi prin care erau create premisele noului sistem administrativ. Apoi, în etapa a treia (anii 1998-2002), eforturile s-au canalizat către „perfecționarea funcționării sistemului de administrație publică”. În interiorul acestei perioade, se remarcă referendumul din mai 1999 (concomitent cu alegerile locale), prin care populația Republicii (prezentă la vot în proporție de 58,3%) s-a pronunțat în favoarea reorganizării administrative, prin crearea județelor și prefecturilor. Concluzia autorului menționat este aceea că niciuna dintre cele trei etape din evoluția administrației moldovenești nu a avut succes. Mai ales în anul 2001 s-au produs niște contra-reforme cu efecte negative asupra administrației. Măsurile adoptate de majoritatea comunistă au deturnat evoluția pro-europeană a țării, îndepărtând-o de strategiile regionalizării. Pentru ca această tendință să fie consolidată, legislativul a adoptat și o nouă Lege a administrației publice locale nr. 123 din 18 martie 2003.

Episodul contra-reformei comuniste ilustrează fără echivoc teoria noastră conform căreia descentralizarea are, pe lângă bazele ei juridice, o profundă ancorare în orizontul ideologic. Pentru Republica Moldova, este limpede că stânga politică, sub diversele ei înfățișări, de la începutul anilor '90 și până azi, s-a opus din răspuțeri descentralizării; forțele de dreapta (atașate și ideologiei europeniste și bunelor relații cu România) au antamat procesul descentralizării și l-au susținut, în pofida blocajelor obiective (lipsa resurselor financiare și a formării profesionale a administratorilor), dar mai ales a celor reprezentate de mentalitățile sovietice, perpetuate după Independență.

În opinia noastră, o analiză sintetică a fenomenului administrativ local din Republica Moldova se subsumează unei istorii socio-politice a

capacității oamenilor care au fost socializați în regimul sovietic de a renunța la paradigmele centraliste autoritare, pentru a face loc unor noi concepții democratice și unor practici bazate pe libertăți civice și pe principiul subsidiarității. În această secvență de istorie recentă, transpare cu ușurință un clivaj semnificativ între palierul declarativ al reorganizării sistemului administrativ, pe de o parte, și palierul acțiunii concrete de reformare, pe de altă parte. Autoritățile moldovene și-au însușit rapid și folosesc cu același aplomb ca cele de la București (sau din alte capitale est-europene) limbajul european al descentralizării, deconcentrării, autonomiei locale, subsidiarității, regionalizării etc. În practica lor administrativă, însă, centralismul rezistă fără probleme, generând o adevărată „sinusoidă” a modernizării.

5. Meandrele reformei administrative moldovenești

Evoluția administrației în sensul curentului european și contra lui poate fi surprinsă pe coordonatele a cinci momente, ipostaziate în acte normative: (1) Legea nr. 306 din 07.12.1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și Legea nr. 310 din 07.12.1994 privind administrația publică locală; (2) Legea Republicii Moldova nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală, act normativ care desființează raioanele și înființează județele; (3) „contra-reforma administrativă”, realizată prin Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (revenirea la raioane) și prin Legea administrației publice locale nr. 123 din 18 martie 2003; (4) pachetul legilor din 2006, completat cu actele normative emise până în 2010: Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă; Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală; Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova; Legea nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat; Hotărârea Guvernului nr. 608 din 05.07.2010 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Legii nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă; (5) cel de-al cincilea moment legislativ a deschis posibile consolidări democratice în materia administrației publice locale, conform Legii nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018.

După evocarea numeroaselor schimbări legislative în materie de administrație locală, vom face și o radiografie a momentului, analizând actuala legislație a descentralizării. Astfel, în sistemul de drept al Republicii Moldova, consacrarea constituțională a descentralizării se regăsește în art. 109 din legea fundamentală a statului, care o menționează ca „principiu”.

Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă expediază definirea descentralizării în Art. 9, prezentând-o vag ca ”un proces continuu, progresiv”, menit să contribuie la gestionarea eficientă a serviciilor publice.

Acest proces „continuu și progresiv” este tratat aparent cu o mare „deferentă științifică” și ca un important obiectiv statal, pe care îl va monitoriza o comisie prezidată de însuși șeful executivului moldovean, împreună cu reprezentanții societății civile. Prezența reprezentanților autorităților locale și ai ONG-urilor într-un organism prezidat de Primul-ministru este, oriunde în lume, o „eschivă estetică”, o formulă acoperitoare pentru lipsa de substanță a așa-zisei participări a societății civile; probabil că așa s-a întâmplat și în Republica Moldova, unde hotărârea de guvern pentru crearea Comisiei paritare pentru descentralizare a fost emisă după patru ani de la promulgarea legii (Hotărârea Nr. 608 din 05-07-2010 a Guvernului Republicii Moldova pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Legii nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă)! Care să fie explicația? Credem că a fost vorba de o tergiversare a descentralizării de către puterea de stânga (Partidul Comuniștilor guvernând între 2001 și 2009 și producând practic un paradox al postcomunismului: reformarea fostului sistem sovietic de către cei care l-au construit).

Deși are lacune teoretice în materia unei clare definiri a descentralizării, Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală stabilește autoritățile prin care se exercită autonomia locală și relațiile dintre acestea și stat. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale sunt conduse de autorități *deliberative* și *executive*. Autoritățile deliberative sunt consiliile locale (ale comunelor, orașelor și municipiilor) și consiliile raionale. Autoritățile executive sunt primarii, respectiv președinții de raioane.

Toate autoritățile administrației locale, cu excepția președinților de raioane, sunt alese prin vot universal. Relațiile dintre autoritățile administrative sunt stabilite în articolul 6. Acesta prevede următoarele: „(1) Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. (2) Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. (3) Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. (4) Orice control administrativ exercitat (de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat – n. ns.) asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale

nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii”.

Ținerea sub un strict control a descentralizării a fost însă și mai clar exprimată în art. 14 din Legea descentralizării nr. 435/2006, prin însărcinarea Cancelariei de Stat cu elaborarea și implementarea politicii de descentralizare. În condițiile date, mulți specialiști consideră că în Republica Moldova se poate vorbi mai curând despre o centralizare și o reducere a autonomiei financiare reale, în pofida obiectivelor propuse prin Strategia Națională de Descentralizare și prin Planul de acțiuni pentru 2012-2018 (adoptate prin Legea nr. 68 din 2012, modificată/prelungită în anul 2016). Astfel, într-un raport de monitorizare a democrației locale elaborat sub egida asociației intitulate CALM, se arată că Republica Moldova nu a urmat întocmai *Recomandarea nr. 322 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European*, nici *Foiaia de parcurs privind implementarea Recomandării nr. 322*, convenită între Guvernul de la Chișinău și Consiliul European la data de 08.07.2016 (Furdui et al., 2018, p. 78). Un punct similar de vedere este exprimat și în raportul elaborat de Asociația pentru Democrație Participativă (2019). Nu în ultimul rând, se cuvine să menționăm concluziile critice ale raportului realizat de Institutul de Dezvoltare Urbană și Transparency International-Moldova, în cadrul căruia sunt monitorizate Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin HG nr. 911 din 27.07.2016) și Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei menționate (aprobat prin HG nr. 1351 din 15.12.2016): „Reforma administrativ-teritorială este deseori confundată de guvernanți cu reforma APL. Problematika reformei este abordată în mod superficial, practic nu se întreprind măsuri pentru a asigura o reală descentralizare, autonomie financiară, transmitere a competențelor” (Bulat și alții, 2018, p. 53).

6. Concluzii

Moldova dintre Prut și Nistru a suportat un secol și jumătate de stăpânire rusească: veacul țarist și semi-centenarul sovietic. Ambele perioade au erodat caracterul românesc al instituțiilor administrative și au săpat la temelia identității naționale a locuitorilor acestui ținut. Comunismul s-a remarcat în eficiența deznaționalizării, folosindu-se de pârghiile educației și ale comunicării de masă, astfel încât, la obținerea independenței, în 1991, elitele din Republica Moldova (fosta RSS Moldovenească) nu au căutat să reconstituie unitatea românească, ci s-au mulțumit cu presupusele avantaje

ale unei statalități precare, amenințate permanent de fostul stăpân imperial. Cu toate acestea, un curent pro-românesc și pro-european s-a cristalizat la Chișinău, reușind să impună o reformă administrativă substanțială în 1998. Din păcate, forțele de centru-dreapta au pierdut puterea în fața comuniștilor, care au procedat la o resovietizare a structurilor teritoriale și de putere ale administrației publice, prin legislația adoptată în anul 2001.

De atunci încoace, Republica Moldova parcurge un sinuos proces de reformă, în care centralismul și descentralizarea aleargă umăr la umăr. În acest proces, în pofida angajamentelor asumate față de partenerii externi și în dezacord față de doleanțele societății civile, se mențin jumătățile de măsură și politicile de fațadă, specifice unor guverne care au în spate majorități parlamentare efemere.

Totuși, pe coordonatele *Strategiei de descentralizare* (perturbate, ce-i drept, în aplicarea sa de instabilitatea guvernamentală), Republica Moldova poate avansa pe calea descentralizării, mai ales după recenta acordare, de către Consiliul European, a statutului de țară candidată la aderarea la Uniunea Europeană. Noul statut (la pachet cu amenințarea expansionismului rusesc) poate constitui pentru Republica Moldova un impuls serios în accelerarea reformelor la toate nivelurile și în toate domeniile, pentru apropierea reală a țării de practicile administrative europene, cu toate consecințele pozitive în materie de autonomie locală și descentralizare.

References

- Ambrosă, A.-M. (2016). Administrația moldovenească, de la medieval la era post-sovietică. Repere istorice și politice [Moldovan administration, from the medieval to the post-Soviet era. Historical and political landmarks]. In S., Bocancea, & R. Carp, (coord.), *Calea europeană a Republicii Moldova* [The European path of the Republic of Moldova]. Adenium.
- Bulat, V., Meleștean, I., Șcerbina, V., Rabei, C., Burcă, A., Spinei, I. (2018), *Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor* [Monitoring the Deployment of the public administration reform and of the distribution of public resources]. Transparency International Moldova.
- Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT). (2019). *Republica Moldova, de la promisiuni la realizări. Evoluțiile pe principalele domenii în perioada 2014-2018* [The Republic of Moldova, from promises to achievements. Developments in the main fields during 2014-2018]. Chișinău.
- Cimpoeșu, D., & Musteață, S. (2018). *Basarabia la un secol de la Marea Unire. O istorie politică a Republicii Moldova* [Basarabia a century after the Great Union. A political history of the Republic of Moldova]. Cetatea de Scaun.

- Furdui, V., Osadci, A., & Rusu, V. (2018). *Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. Raport de monitorizare* [The situation of local democracy and the degree of implementation of policy documents in the field of decentralization in the Republic of Moldova. Monitoring report]. CALM.
- Johansson, A. (2013). *Disidența democrată. Națiune și democrație în Republica Moldova* [Democratic dissent. Nation and democracy in the Republic of Moldova]. ARC.
- Nistor, I. (1991). *Istoria Basarabiei* [History of Bessarabia]. Humanitas.
- Platon, M. (2009). *Conducerea statului. Probleme, căutări, soluții* [State leadership. Problems, searches, solutions]. Universul.
- Popa, V., Munteanu, I., & Mocanu, V. (1998). *De la centralism spre descentralizare* [From centralism to decentralization]. Cartier.
- Tomuleț, V. (2019). Basarabia, gubernie rusească [Basarabia, Russian governorate] (1812-1918). În L. Corobca, (Ed.), *Panorama comunismului în Moldova sovietică* [Panorama of communism in Soviet Moldova]. Polirrom.
- Parlamentul Republicii Moldova. (1994). Legea 306 din 07-12-1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [Law 306/1994 on territorial-administrative organization of the Republic of Moldova]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 3-4 art. 40.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127655&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (1994). Legea 310 din 07-12-1994 privind administrația publică locală [Law 310/1994 on local public administration]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 3-4 art. 43.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64707&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (1998). Legea 186 din 06-11-1998 privind administrația publică locală [Law 186/1998 on local public administration]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 33-35 art. 190.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126280&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2001). Legea 764 din 27-12-2001 organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [Law 764/2001 on territorial-administrative organization of the Republic of Moldova]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 16 art. 53.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=62949&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2003). Legea 123 din 18-03-2003 privind administrația publică locală [Law 123/2003 on local public administration]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 49 art. 211.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28801&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2006). Legea 435 din 28-12-2006 privind descentralizarea administrativă [Law 435/2006 on administrative

- decentralisation]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 29-31 art. 91.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125085&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2006). Legea 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală [Law 123/2003 on local public administration]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 32-36 art. 116.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2006). Legea 438 din 28-12-2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova [Law 438/2003 on regional development in the Republic of Moldova]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 21-24 art. 68.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107434&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2009). Legea 845 din 18-12-2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat [Law 845/2009 on territorial offices of State Chancellery]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 189-190 art. 923.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24222&lang=ro
- Government of Moldova. (2010). Hotărârea nr. 608 din 05-07-2010 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Legii nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă [Decision 608/2010 on application of the Law 435-XVI concerning the administrative decentralisation]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 117-118 art. 686.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=21299&lang=ro
- Parlamentul Republicii Moldova. (2012). Legea 68 din 05-04-2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018 [Law 68/2012 on approval of the National Strategy of decentralisation and of the Actions Plan concerning the deployment of National Strategy of decentralisation 2012-2018]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 143-148 art. 465.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro
- Government of Moldova. (2016). Hotărârea nr. 911 din 55-07-2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [Decision 911/2016 on the approval of the the Strategy of the public administration reform in 2016-2020]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 256-264 art. 1033.
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94394&lang=ro
- Government of Moldova. (2016). Hotărârea nr. 1351 din 15-12-2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [Decision 1351/2016 on the approval of the Actions Plan for 2016-2018 concerning the implementation of the Strategy of the public administration

reform in 2016-2020]. *Monitorul Oficial* [Official Gazette], Nr. 459-471 art. 1452. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96817&lang=ro