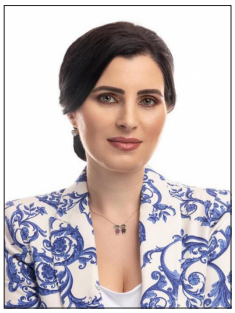
CZU: 342.25 DOI: https://doi.org/10.67457/lv26.2.11



Persida-Marieta STAN[1]
persida.stan@gmail.com

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ – PREMISĂ STRUCTURALĂ A COOPERĂRII INTERCOMUNALE

Abstract: *Studiul analizează organizarea administrativ-teritorială a României și a Republicii Moldova ca premisă structurală a cooperării intercomunale, pornind de la teza potrivit căreia numărul, mărimea și gradul de fragmentare a unităților administrativ-teritoriale de bază condiționează direct măsura în care cooperarea dintre colectivitățile locale rămâne o simplă opțiune instituțională sau devine o necesitate funcțională. Obiectivele urmărite sunt: identificarea cadrului teoretic al raportului dintre mărimea unităților de guvernare locală și capacitatea administrativă; analiza cadrului constituțional și legal al organizării teritoriale din cele două state; evaluarea empirică a fragmentării de la nivelul de bază prin raportare la doctrină, date statistice oficiale și demersurile recente de reformă; formularea unei concluzii comparative privind rolul cooperării intercomunale. Cercetarea utilizează metoda analizei documentare, metoda comparativă, metoda istorică și metoda logică. Rezultatele relevă că, în pofida similitudinii structurale formale (două niveluri administrative), cele două state prezintă o geneză diferită a fragmentării – postdecembristă și identitară în România, moștenire sovietică nereformată în Republica Moldova –, dar un diagnostic funcțional comun: unități de bază prea mici pentru a-și exercita eficient competențele. Implicațiile teoretice constau în confirmarea legăturii organice dintre premisa constituțională a autonomiei locale și premisa structurală a organizării teritoriale, iar cele practice – în validarea dublei soluții consacrate de legiuitorul moldovean în anul 2023: amalgamarea voluntară și cooperarea intercomunitară, concepute ca răspunsuri complementare, nu alternative, la deficitul de capacitate administrativă.*

Cuvinte-cheie: *organizare administrativ-teritorială, cooperare intercomunală, fragmentare administrativă, autonomie locală, amalgamare voluntară, asociații de dezvoltare intercomunitară, România, Republica Moldova.*

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANISATION – A STRUCTURAL PREMISE OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION

Abstract: *The study examines the administrative-territorial organisation of Romania and the Republic of Moldova as a structural premise of inter-municipal cooperation, starting from the thesis that the number, size and degree of fragmentation of first-tier administrative-territorial units directly determine whether cooperation between local communities remains a mere institutional*

[1] **doctorandă, Școala Doctorală „Științe penale și drept public”, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI al Republicii Moldova (ROR: https://ror.org/036kvxa54), e-mail: academia@mai.gov.md; București, România, e-mail: persida.stan@gmail.com, ORCID ID: https://orcid.org/0009-0007-5365-0559**

option or becomes a functional necessity. The objectives pursued are: identifying the theoretical framework of the relationship between the size of local government units and administrative capacity; analysing the constitutional and statutory framework of territorial organisation in the two states; empirically assessing first-tier fragmentation by reference to legal doctrine, official statistical data and recent reform initiatives; and formulating a comparative conclusion on the role of inter-municipal cooperation. The research relies on documentary analysis and on the comparative, historical and logical methods. The results show that, despite the formal structural similarity (two administrative tiers), the two states display a different genesis of fragmentation – post-1989 and identity-driven in Romania, an unreformed Soviet legacy in the Republic of Moldova – but a common functional diagnosis: first-tier units too small to exercise their competences effectively. The theoretical implications lie in confirming the organic link between the constitutional premise of local autonomy and the structural premise of territorial organisation; the practical implications lie in validating the twofold solution enacted by the Moldovan legislator in 2023 – voluntary amalgamation and inter-community cooperation — conceived as complementary, not alternative, responses to the deficit of administrative capacity.

Keywords: *administrative-territorial organisation, inter-municipal cooperation, administrative fragmentation, local autonomy, voluntary amalgamation, inter-community development associations, Romania, Republic of Moldova.*

1. INTRODUCERE

Subiectul prezentului studiu îl constituie organizarea administrativ-teritorială a României și a Republicii Moldova, privită nu ca simplu cadru descriptiv al hărții administrative, ci ca premisă structurală a cooperării intercomunale. Obiectul cercetării este raportul dintre forma și scara organizării teritoriale de bază – numărul, mărimea și gradul de fragmentare a unităților administrativ-teritoriale – și caracterul cooperării dintre colectivitățile locale. Teza de la care pornim este aceea că această configurație condiționează direct dacă cooperarea intercomunală rămâne o simplă opțiune instituțională sau devine o necesitate funcțională, dictată de incapacitatea unităților mici de a presta singure servicii publice de calitate.

Actualitatea temei este evidentă în ambele state. În România, dezbaterea privind retrogradarea localităților care nu mai îndeplinesc criteriile demografice legale a fost relansată de Ministerul Dezvoltării în toamna anului 2025. În Republica Moldova, legiuitorul a consacrat, în anul 2023, un cadru normativ nou atât pentru asociațiile de dezvoltare intercomunitară, cât și pentru amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, iar la 8 aprilie 2026 Guvernul a lansat în consultare publică Conceptul reformei administrației publice locale. Motivarea cercetării rezidă, prin urmare, în nevoia de a explica, din perspectivă juridică și comparată, de ce cooperarea intercomunală a devenit, în ambele state, un instrument central al politicii de organizare teritorială.

Gradul de cercetare a subiectului în doctrină este inegal. Literatura europeană de știință administrativă a tratat pe larg raportul dintre mărimea unităților de guvernare locală și democrația locală (R.A. Dahl și E.R. Tufte), precum și formele instituționale ale cooperării intermunicipale (F. Teles și P. Swianiewicz). Doctrina română s-a concentrat asupra evoluției istorice a organizării teritoriale (D. Antonescu) și asupra cooperării intercomunale ca instrument de dezvoltare regională (R. Săgeată). Doctrina moldovenească a formulat, la rândul ei, un diagnostic demografic și administrativ al fragmentării (V. Sainsus, V. Tincu) și a început să analizeze noul cadru al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară (L. Belecciu). Lipsește însă o analiză comparată care să lege organizarea administrativ-teritorială a celor două state de regimul cooperării intercomunale. Tendința pe care o observăm este aceea a convergenței soluțiilor: ambele state se orientează spre un binom format din amalgamare voluntară și cooperare intercomunală, ca alternative la

comasarea impusă de sus.

Premisele cercetării sunt două. Prima este premisa constituțională a autonomiei locale, garantată în ambele state și protejată, sub aspectul limitelor teritoriale, de art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale. A doua este premisa structurală, examinată în cele ce urmează: o organizare teritorială de bază puternic fragmentată.

Ipoteza de cercetare pe care o formulăm este următoarea: gradul de fragmentare a organizării administrativ-teritoriale de bază determină caracterul cooperării intercomunale, transformând-o din opțiune instituțională în necesitate funcțională; în consecință, în state cu unități de bază puternic fragmentate, precum România și Republica Moldova, cooperarea intercomunală și amalgamarea voluntară constituie răspunsuri instituționale complementare, iar nu alternative, la deficitul de capacitate administrativă.

2. METODE ȘI MATERIALE APLICATE

Studiul are un caracter teoretic-aplicativ și se întemeiază pe metoda analizei documentare, aplicată asupra cadrului constituțional și legal al organizării administrativ-teritoriale din cele două state: Constituția României și Codul administrativ, Legea nr. 2/1968 și Legea nr. 351/2001, respectiv Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 764-XV/2001, Legea nr. 17/2023 și Legea nr. 225/2023. Metoda comparativă a fost utilizată pentru a pune în paralel structura, geneza fragmentării și răspunsurile instituționale adoptate de cele două state. Metoda istorică a servit la reconstituirea evoluției organizării teritoriale – de la Legea nr. 2/1968 și dinamica postdecembristă în România, la experimentul județean din 1998-2003 și revenirea la raioane în Republica Moldova. Metoda logică (analiza, sinteza și deducția) a permis formularea concluziilor și verificarea ipotezei.

Materialele utilizate cuprind: doctrina de drept administrativ și de știință administrativă (Dahl și Tufte; Teles și Swianiewicz; Antonescu; Săgeată; Sainsus; Tincu; Belecciu); raportul OCDE din anul 2026 privind cooperarea intermunicipală; date statistice oficiale privind numărul și populația unităților administrativ-teritoriale, inclusiv raportul de audit al Curții de Conturi a României din 2024 și datele Ministerului Dezvoltării din octombrie 2025; Conceptul reformei administrației publice locale lansat de Guvernul Republicii Moldova la 8 aprilie 2026; precum și materiale de presă de investigație care consemnează reacțiile aleșilor locali față de reformele teritoriale din cele două state. Cercetarea nu a recurs la practică judiciară, întrucât problematica analizată ține de organizarea normativă a teritoriului, iar nu de contenciosul acesteia.

LISTA ABREVIERILOR

ADI – asociație de dezvoltare intercomunitară
alin. – alineat
APL – administrația publică locală
art. – articol
CEAL – Carta europeană a autonomiei locale
CUPS – centru unic de prestare a serviciilor
lit. – literă
M. Of. – Monitorul Oficial
nr. – număr
OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OUG – ordonanță de urgență a Guvernului
RM – Republica Moldova
UAT – unitate administrativ-teritorială

UE – Uniunea Europeană
UTA – unitate teritorială autonomă

3. DISCUȚII ȘI REZULTATE OBȚINUTE

3.1. Cadrul teoretic: compromisul dintre eficiență și proximitate

Compromisul structural pe care orice organizare administrativ-teritorială trebuie să îl gestioneze – între economiile de scară necesare unei prestații eficiente a serviciilor publice și principiul proximității, care fundamentează însăși legitimitatea democratică a autonomiei locale – este documentat pe larg de literatura europeană dedicată cooperării intermunicipale. Volumul colectiv coordonat de Filipe Teles și Paweł Swianiewicz analizează instituțional modul în care mai multe state europene au gestionat acest compromis[1]. Autorii relevă că mărimea și gradul de fragmentare a structurii administrativ-teritoriale de bază reprezintă, alături de gradul de descentralizare fiscală, unul dintre principalii factori explicativi ai intensității și formelor de cooperare intermunicipală adoptate de fiecare stat. România și Republica Moldova, ale căror organizări administrativ-teritoriale sunt analizate în continuare, se situează, din această perspectivă, la polul unităților puternic fragmentate. Acest context face din cooperarea intercomunală, mai degrabă decât o simplă opțiune de politică publică, o necesitate structurală.

Dincolo de analiza instituțională a lui Teles și Swianiewicz, dilema structurală își are rădăcinile într-o dezbatere doctrinară mai veche, devenită clasică în literatura de știință administrativă și politică comparată: raportul dintre mărimea unităților de guvernare locală și calitatea democrației locale. În lucrarea de referință *Size and Democracy*, Robert A. Dahl și Edward R. Tufte au demonstrat existența unui compromis structural ireductibil[2]. Unitățile mici de guvernare locală favorizează participarea cetățenească și proximitatea față de alegători. Unitățile mari dispun, în schimb, de o capacitate administrativă și financiară superioară de a soluționa probleme complexe. Literatura ulterioară a rezumat această teză prin formula potrivit căreia unitățile politice mici îmbogățesc democrația, în vreme ce unitățile mari consolidează capacitatea de guvernare. Dihotomia explică, la nivel teoretic, de ce nicio reformă a organizării administrativ-teritoriale – fie ea comasare, regionalizare sau amalgamare – nu poate elimina complet tensiunea dintre eficiență și proximitate, ci doar o poate gestiona diferit. Cooperarea intercomunală reprezintă tocmai una dintre soluțiile instituționale care încearcă să concilieze cei doi termeni ai compromisului. Ea permite unităților mici să își păstreze autonomia și proximitatea față de cetățeni, agregând totodată, prin cooperare, capacitatea administrativă necesară exercitării eficiente a competențelor.

Această concluzie teoretică este confirmată, la nivel internațional, de raportul OCDE *How to Make Inter-Municipal Co-operation Work*, publicat în anul 2026[3]. Potrivit acestuia, indiferent de cauza fragmentării, cooperarea intermunicipală reprezintă, alături de amalgamare, unul dintre cele două răspunsuri instituționale principale pe care statele membre și candidate la Uniunea Europeană le pot da problemei unităților administrativ-teritoriale prea mici pentru a-și exercita eficient competențele. Considerăm că acest cadru teoretic oferă grila de lectură adecvată pentru analiza celor două organizări administrativ-teritoriale care urmează.

---

[1] Teles F., Swianiewicz P. (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. 351 p. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6 (accesat la data de 03.09.2026).

[2] Dahl R.A., Tufte E.R. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.

[3] OECD. *How to Make Inter-Municipal Co-operation Work*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2026. https://doi.org/10.1787/44d03db6-en (accesat la data de 03.09.2026).

3.2. Organizarea administrativ-teritorială a României

În România, organizarea administrativ-teritorială își are temeiul, din punct de vedere istoric, în Legea nr. 2 din 16 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului[4]. Deși adoptat în perioada regimului comunist, acest act normativ a supraviețuit – cu numeroase modificări, ultima dintre ele operată prin Legea nr. 290/2018 – inclusiv reformei constituționale postdecembriste. El rămâne, până astăzi, actul care delimitează județele și stabilește reședințele acestora. Cadrul organic actual este însă dat de Codul administrativ, care, la art. 5 lit. pp), definește „unitățile administrativ-teritoriale" drept „comune, orașe, municipii și județe"[5] – o structură pe două niveluri, similară, sub aspect pur formal, celei consacrate la art. 120-122 din Constituție. Reorganizarea administrativ-teritorială nu este, de altfel, disponibilă legiuitorului ordinar. Potrivit art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție, „organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală" constituie materie rezervată legii organice, adoptată cu majoritatea calificată a Parlamentului[6]. Este o garanție suplimentară de stabilitate a cadrului teritorial, care nu poate fi modificat prin simpla voință a unei majorități ordinare.

Evoluția acestei configurații pe parcursul ultimului secol a făcut obiectul unei cercetări doctrinare dedicate. Studiul Danielei Antonescu, de la Institutul de Economie Națională al Academiei Române, reconstituie traseul de la organizarea interbelică pe județe istorice, prin regiunile și raioanele de tip sovietic ale perioadei 1950-1968, până la revenirea la sistemul județean prin Legea nr. 2/1968[7]. Autoarea subliniază că fiecare dintre aceste reforme a fost rezultatul unei combinații de voință politică, tradiție istorică și presiuni externe și că niciuna dintre ele nu a fost ușor de înfăptuit.

Cele patru categorii de unități administrativ-teritoriale românești nu sunt echivalente ca regim juridic. Comuna este unitatea administrativ-teritorială de bază, compusă, de regulă, din mai multe sate. Orașul și municipiul presupun un grad superior de dezvoltare economică, socială și edilitar-gospodărească, atestat prin lege. Trecerea de la un statut la altul este condiționată de praguri minime de populație – cel puțin 10.000 de locuitori pentru statutul de oraș și cel puțin 40.000 de locuitori pentru statutul de municipiu, potrivit Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național, Secțiunea a IV-a – Rețeaua de localități[8]. La nivelul al doilea se situează județul, unitate administrativ-teritorială la nivelul căreia se organizează consiliul județean (art. 122 din Constituție). La momentul actual, România este organizată în 41 de județe și municipiul București (cu statut special, echivalat unui județ), cuprinzând 2.862 de comune, 216 orașe și 103 municipii – o rețea administrativă de peste 3.200 de unități administrativ-teritoriale de bază.

---

[4] Legea nr. 2 din 16 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, republicată. În: Buletinul Oficial nr. 54-55 din 27 iulie 1981, cu modificările ulterioare, inclusiv prin Legea nr. 290/2018. https://lege5.ro/Gratuit/he2daojt/legea-nr-2-1968-privind-organizarea-administrativa-a-teritoriului-republicii-socialiste-romania (accesat la data de 03.09.2026).

[5] Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, art. 5 lit. pp). https://lege5.ro/gratuit/gm2dcnrygm3q/codul-administrativ-din-03072019 (accesat la data de 03.09.2026).

[6] Constituția României, republicată. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 73 alin. (3) lit. o), art. 120-122. https://www.legal-tools.org/doc/2a2497/pdf/ (accesat la data de 03.09.2026).

[7] Antonescu D. A *retrospective study on Romania's administrative-territorial organisation, in the past 100 years*. MPRA Paper nr. 90620. München: University Library of Munich, 2018. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/90620/ (accesat la data de 03.09.2026).

[8] Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național — Secțiunea a IV-a — Rețeaua de localități. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 408 din 24 iulie 2001. https://legislatie.just.ro (accesat la data de 03.09.2026).

Această rețea extinsă este, în bună măsură, rezultatul unei dinamici postdecembriste de fragmentare, iar nu al unei planificări funcționale. Potrivit studiului realizat de Antonescu, doar în perioada de după 1990, prin desprinderea unor sate din comunele existente și prin reclasificarea unor localități, au fost înființate 173 de comune noi, 13 orașe și 47 de municipii[9]. Expansiunea a fost determinată în principal de revendicări identitare și istorice ale comunităților locale (revenirea la limitele administrative anterioare colectivizării), nu de considerente de eficiență administrativă. Consecința, vizibilă astăzi, este un decalaj tot mai pronunțat între rețeaua administrativă formală și capacitatea reală a multor unități de a-și îndeplini atribuțiile. Potrivit analizei prezentate public de Ministerul Dezvoltării în octombrie 2025, 57 dintre cele 103 municipii (aproximativ 55%) nu mai îndeplinesc pragul legal de 40.000 de locuitori, iar 146 dintre cele 216 orașe (aproximativ 68%) se situează sub pragul de 10.000 de locuitori[10]. Raportul de audit al Curții de Conturi a României, dat publicității la sfârșitul aceleiași luni, indică cifre convergente pentru anul 2023: 432 de comune (aproximativ 15% din total) sub minimul legal de 1.500 de locuitori și 119 orașe (55%) sub pragul de 10.000 de locuitori; în același an, doar 27% dintre comune și 34% dintre orașele mici și-au finanțat funcționarea din venituri proprii în proporție de peste 50%[11]. Un exemplu adesea citat în presa de specialitate este comuna Bătrâna, din județul Hunedoara, cu doar 88 de locuitori, majoritatea pensionari – cea mai depopulată unitate administrativ-teritorială din România[12].

Fragmentarea excesivă nu afectează doar calitatea serviciilor publice curente. Potrivit datelor Federației Naționale a Patronatelor Medicilor de Familie, peste 300 de comune nu au niciun medic de familie, iar în peste 1.000 de localități deficitul este de cel puțin un medic[13]. Este afectată și capacitatea instituțională de a absorbi fonduri europene, unitățile mici nedispunând de personal specializat în achiziții publice și în proiecte europene. Fragmentarea administrativă descrisă mai sus este exact terenul pe care cooperarea intercomunală a fost concepută să funcționeze ca soluție de agregare a capacității administrative, alternativă comasării propriu-zise a unităților.

Amploarea acestei fragmentări explică, de altfel, proliferarea instituțională a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în România, ca răspuns structural la incapacitatea multor unități administrativ-teritoriale de a exercita singure, eficient, competențe care presupun economii de scară – alimentarea cu apă, salubrizarea, transportul public sau gestionarea deșeurilor. Doctrina română a documentat pe larg acest fenomen. Potrivit analizei lui Radu Săgeată, cooperarea intercomunală a devenit, în România postdecembristă, unul dintre

[9] Antonescu D., *op. cit.*

[10] Ministrul Dezvoltării: 57 de municipii și 146 de orașe nu mai respectă criteriile minime de populație. Retrogradarea ar putea implica reduceri de posturi și salarii. În: Mediafax, 21 octombrie 2025. https://www.mediafax.ro/politic/ministrul-dezvoltarii-57-de-municipii-si-146-de-orase-nu-mai-respecta-criteriile-minime-de-populatie-retrogradarea-ar-putea-implica-reduceri-de-posturi-si-salarii-23629066 (accesat la data de 03.09.2026).

[11] Raport: Jumătate din orașe și 15% din comune nu au numărul de locuitori prevăzut în lege. Cheltuieli mari de personal. În: Digi24, 31 octombrie 2025 (pe baza raportului de audit al Curții de Conturi a României privind performanța organizării comunelor și orașelor mici, 2024). https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/raport-jumatate-din-orase-si-15-din-comune-nu-au-numarul-de-locuitori-prevazut-in-lege-cheltuieli-mari-de-personal-3481587 (accesat la data de 03.09.2026).

[12] Roman M. Comuna Bătrâna din Hunedoara e cea mai mică localitate din țară: are doar 88 de rezidenți / Fără drumuri, energie, apă și școli. În: G4Media, 31 ianuarie 2023. https://www.g4media.ro/comuna-batrana-din-hunedoara-e-cea-mai-mica-localitate-din-tara-are-doar-88-de-rezidenti-fara-drumuri-energie-apa-si-scoli.html (accesat la data de 03.09.2026).

[13] Peste 300 de comune din România nu au niciun medic de familie. În: Știrile ProTV, 18 februarie 2020. https://stirileprotv.ro/stiri/sanatate/peste-300-de-comune-din-romania-nu-au-niciun-medic-de-familie.html (accesat la data de 03.09.2026).

principalele instrumente prin care autoritățile locale mici și mijlocii răspund constrângerilor de capacitate administrativă și financiară impuse de fragmentarea teritorială[14]. Autorul reamintește, totodată, că asocierea comunelor nu este o noutate absolută în dreptul românesc: „cercurile comunale" din perioada 1904-1908 și asociațiile lucrative pentru lucrări de infrastructură locală constituie precedente istorice ale formelor actuale de cooperare. Formele instituționale de asociere s-au multiplicat rapid mai ales în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice, unde legislația sectorială impune, de altfel, gestiunea la nivel de arie de operare regională sau județeană[15]. Fragmentarea administrativ-teritorială nu a rămas, așadar, fără răspuns instituțional. Ea a generat, dimpotrivă, una dintre cele mai dezvoltate rețele de cooperare intermunicipală din Europa Centrală și de Est.

3.3. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

În R. Moldova, organizarea administrativ-teritorială este reglementată de Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială[16]. Potrivit art. 4 alin. (1), „teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale: raioane, orașe și sate". Alin. (4) al aceluiași articol precizează structura pe două niveluri: „satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea". Structura moldovenească este, prin urmare, formal analogă celei românești – un nivel de bază (localități) și un nivel intermediar (raioane, echivalente funcțional județelor). Istoria recentă a acestei organizări relevă însă o instabilitate pe care dreptul românesc nu a cunoscut-o în aceeași măsură.

Legea nr. 764/2001 nu este prima reglementare post-sovietică a organizării teritoriale a Republicii Moldova, ci rezultatul unei reveniri. Prin Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998, intrată în vigoare la 30 decembrie 1998, se adoptase, pentru scurtă vreme, un model de organizare pe județe – 10 la număr (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Taraclia, Tighina, Ungheni) –, structural apropiat de modelul românesc, prin comasarea celor 40 de raioane existente anterior[17]. Experimentul a fost însă de scurtă durată. Legea nr. 191/1998 a fost abrogată expres prin chiar Legea nr. 764/2001, care a restabilit sistemul de raioane începând cu anul 2003. Relatările jurnalistice și mărturiile funcționarilor locali din acea perioadă ilustrează un consens critic destul de larg cu privire la eșecul reformei județene. Potrivit unui fost ales local, sistemul „a rezistat doi ani și peste doi ani am înțeles că-i imposibil de lucrat", în principal din cauza distanțării centrelor administrative de comunitățile deservite[18]. Alte voci au regretat, tocmai din perspectiva accesului la servicii publice apropiate, revenirea la raioanele mai mici. Acest episod istoric este relevant pentru studiul de față dintr-o dublă perspectivă. Pe de o parte, arată că Republica Moldova a experimentat deja, fără succes, o soluție de tip „comasare la nivel

[14] Săgeată R. Inter-communal cooperation and regional development: the case of Romania. În: Quaestiones Geographicae, vol. 31, nr. 2, 2012, p. 95-106. https://doi.org/10.2478/v10117-012-0022-8 (accesat la data de 03.09.2026).

[15] Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51 din 8 martie 2006, republicată. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 121 din 5 martie 2013. https://legislatie.just.ro (accesat la data de 03.09.2026).

[16] Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53. https://www.legis.md (accesat la data de 03.09.2026).

[17] Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116-118, art. 705 (abrogată prin Legea nr. 764-XV/2001).

[18] Ursu V. Reforma administrativă: de la raioane la județe, iar la raioane. Ce urmează? În: Radio Europa Liberă Moldova, 11 decembrie 2021. https://moldova.europalibera.org/a/31603786.html (accesat la data de 03.09.2026).

intermediar" similară județului românesc. Pe de altă parte, sugerează că opțiunea pentru cooperare – mai degrabă decât pentru o nouă comasare administrativă la nivel intermediar – poate beneficia astăzi de o anumită legitimitate istorică suplimentară în discursul public moldovenesc.

Structura actuală, în vigoare din 2003, cuprinde 32 de raioane, cărora li se adaugă, la nivelul al doilea, municipiile Chișinău (capitala) și Bălți. Distinct de acest regim general, există două unități administrativ-teritoriale cu statut special. Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz-Yeri) beneficiază de consacrare constituțională expresă. Potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție, „este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova"[19]. Potrivit alin. (7) al aceluiași articol, legea organică ce reglementează statutul special al Găgăuziei – Legea nr. 344-XIII din 23.12.1994[20] - nu poate fi modificată decât cu votul a trei cincimi din deputații aleși în Parlament, o garanție de stabilitate constituțională superioară celei aplicabile legilor organice obișnuite. Sub aspect teritorial, Găgăuzia cuprinde trei orașe – Comrat (capitala autonomiei), Ceadâr-Lunga și Vulcănești – și un număr de localități rurale organizate teritorial discontinuu, cu o populație totală estimată la aproximativ 155.000 de locuitori la recensământul din 2004, ultimul disponibil integral la data prezentei cercetări, urmând a fi actualizată cu rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor din 2024. Localitățile din stânga Nistrului (Transnistria) beneficiază, la rândul lor, de un regim juridic special, reglementat de Legea nr. 173-XVI din 22.07.2005[21] - lege care rămâne, până în prezent, neaplicată efectiv asupra teritoriului aflat sub controlul autorităților separatiste de la Tiraspol. Aceste două particularități teritoriale nu privesc în mod direct regimul juridic al cooperării intercomunale, dar sunt indispensabile pentru înțelegerea completă a hărții administrative pe care se grefează orice discuție despre cooperarea dintre unitățile administrativ-teritoriale moldovenești.

Miza reală a acestui studiu rezidă însă în fragmentarea de la nivelul de bază, analizată cu deosebită rigoare de doctrina moldovenească de specialitate. Potrivit cercetării demografului Valeriu Sainsus, Republica Moldova numără, la nivelul de bază, 65 de localități urbane și 1.549 de localități rurale organizate în comune și sate – dintre care 914 sate cu statut de comună și 660 de sate subordonate unor comune, alături de 39 de sate integrate administrativ în orașe[22]. Populația medie a unei comune este de aproximativ 2.234 de locuitori, iar cea a unui sat, de 1.286-1.300 de locuitori. La nivelul raioanelor, populația medie este de circa 77.300 de locuitori, cu disparități considerabile – cel mai populat raion (Orhei, 125.700 de locuitori) fiind de 4,2 ori mai populat decât cel mai mic (Basarabeasca, 29.600 de locuitori). Autorul raportează aceste cifre la standardul recomandat la nivel european: „UE recomandă că eficiența primăriilor în deservirea populației apare la limita de 4.500-50.000 de persoane", în vreme ce dimensiunea medie a unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi în Uniunea Europeană era, în anul 2009, de 5.530 de

[19] Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.03.2016, nr. 78, art. 140, art. 110-111. https://www.legis.md (accesat la data de 03.09.2026).

[20] Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 3-4, art. 51.

[21] Legea nr. 173-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2005, nr. 101-103, art. 478.

[22] Sainsus V. Lacune, alternative și impacturi ale structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova: context și raționalități demografice. În: Provocări și tendințe actuale în cercetarea componentelor naturale și socio-economice ale ecosistemelor urbane și rurale. Materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Ecologie și Geografie, 2020, p. 96-104. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-96_104.pdf (accesat la data de 03.09.2026).

locuitori[23]. Față de acest reper, marea majoritate a comunelor și satelor moldovenești, cu o populație medie de 1.300-2.200 de locuitori, se situează cu mult sub pragul minim de eficiență funcțională recomandat.

Din acest diagnostic empiric, Sainsus deduce o propunere de reformă structurală – restructurarea celor 32 de raioane într-un sistem de 5-6 regiuni, după modelul cu un singur nivel intermediar, răspândit în statele mici ale Uniunii Europene (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta). Autorul recunoaște, în același timp, limitele unei simple reorganizări administrative impuse de sus: „fuzionarea voluntară ar fi o soluție, dând posibilitatea celor care doresc și pot să se unească să o facă". El propune inclusiv un criteriu practic de proximitate – o distanță maximă de 10 km între sediul administrativ și cel mai îndepărtat sat component al unei unități de prim nivel[24]. Această din urmă observație a doctrinei moldovenești anticipează, cu câțiva ani, chiar soluția legislativă adoptată ulterior de legiuitor: Legea nr. 225 din 31.07.2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale[25], ca alternativă normativă la cooperarea intercomunitară reglementată de Legea nr. 17 din 16.02.2023 cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară[26]. Diagnosticul lui Sainsus confirmă, așadar, dintr-o perspectivă doctrinară independentă de textul de lege, exact dubla soluție instituțională pe care legiuitorul moldovean a ales să o consacre normativ aproape simultan, în anul 2023: amalgamarea, pentru unitățile care doresc și pot fuziona, și cooperarea intercomunitară, pentru cele care preferă să își păstreze personalitatea juridică distinctă, cooperând totodată pentru exercitarea în comun a unor competențe. Doctrina recentă a început, de altfel, să analizeze particularitățile înființării asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în temeiul noii legi, subliniind caracterul voluntar al asocierii și rolul acesteia în consolidarea capacității administrative a unităților mici[27].

Diagnosticul lui Sainsus este confirmat, dintr-o perspectivă complementară, de o altă cercetare doctrinară recentă. Potrivit analizei Violetei Tincu, publicată în revista *Administrarea Publică*, în Republica Moldova revin aproximativ 26,4 unități administrativ-teritoriale la fiecare 100.000 de locuitori – un indicator de densitate administrativă net superior mediei statelor europene comparabile –, în condițiile în care populația țării a scăzut, potrivit datelor recensămintelor, de la aproximativ 4,26 milioane de locuitori în anul 2001 la aproximativ 2,64 milioane în anul 2020[28]. Autoarea conchide că „sistemul actual de administrație publică este depășit și incapabil să facă față rigorilor timpului", reforma administrativ-teritorială fiind, în opinia sa, mai degrabă amânată din cauza neacordării unei priorități politice decât din lipsa unui diagnostic tehnic clar[29]. Convergența dintre diagnosticul lui Sainsus, centrat pe disparitățile de populație și pe standardul eu-

[23] Sainsus V., *op. cit.*, p. 98-100.
[24] Sainsus V., *op. cit.*, p. 102-103.
[25] Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023. https://www.legis.md (accesat la data de 03.09.2026).
[26] Legea nr. 17 din 16 februarie 2023 cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2023, nr. 75-78. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135808&lang=ro (accesat la data de 03.09.2026).
[27] Belecciu L. Particularitățile înființării asociației de dezvoltare intercomunitară. În: Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ, ediția a X-a, materialele conferinței științifice. Cahul, 10 decembrie 2024, p. 5-8. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/5-8_77.pdf (accesat la data de 03.09.2026).
[28] Tincu V. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: realitate, necesitate și provocare. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2022, p. 12-20. https://old.aap.gov.md/files/publicatii/revista/articole/114/01.pdf (accesat la data de 03.09.2026).
[29] Tincu V., *op. cit.*, p. 18-19.

ropean de eficiență, și cel al lui Tincu, centrat pe densitatea administrativă și pe declinul demografic, confirmă, din unghiuri metodologice diferite, aceeași concluzie. Fragmentarea administrativ-teritorială moldovenească nu este o percepție subiectivă, ci o realitate structurală, documentată convergent de doctrina de specialitate. Ea explică actualitatea și urgența practică a temei prezentei cercetări.

Actualitatea acestui diagnostic structural este confirmată de un demers guvernamental foarte recent, ulterior atât cercetărilor lui Sainsus și Tincu, cât și adoptării Legilor nr. 17/2023 și nr. 225/2023. La 8 aprilie 2026, Guvernul Republicii Moldova a lansat public Conceptul reformei administrației publice locale, care propune reducerea numărului de raioane de la 32 la 10 structuri regionale, cu rol de centre de dezvoltare regională, responsabile de gestionarea proiectelor de infrastructură majoră – drumuri regionale, spitale, managementul deșeurilor[30]. Potrivit datelor citate în cadrul acestui demers, peste 87% dintre primăriile Republicii Moldova numără mai puțin de 3.000 de locuitori. Această dispersare administrativă se reflectă direct în disparități infrastructurale semnificative – aproximativ 34% dintre gospodăriile situate în unități administrativ-teritoriale mici nu au acces la rețele de apă și canalizare –, precum și într-o pondere ridicată a cheltuielilor administrative curente (aproximativ 30% din bugetele primăriilor mici), în detrimentul investițiilor de dezvoltare locală. Măsurile principale ale conceptului includ instituirea unui prag minim de 3.000 de locuitori pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, triplarea stimulentelor financiare pentru comasarea voluntară (de la 1.000 la 3.000 de lei per locuitor) și crearea unor centre unice de prestare a serviciilor (CUPS) în fostele sedii ale primăriilor comasate, cu un pachet de finanțare estimat la 6,491 miliarde de lei pentru perioada 2026-2030. Raionul Taraclia, cu o pondere semnificativă a populației de etnie bulgară, urmează să fie transformat într-un municipiu de nivelul al doilea, iar nu comasat cu alte raioane, tocmai pentru a-i proteja identitatea etno-culturală.

Reacțiile aleșilor locali sunt mixte. Unii primari susțin reforma, cu condiția ca noile centre regionale să fie construite în jurul localităților deja dezvoltate. Alții contestă amploarea propusă, sugerând un număr mai mic de regiuni (trei – Nord, Centru și Sud –, în loc de zece), pentru a limita costurile și pentru a asigura eligibilitatea noilor structuri la proiectele europene, avertizând că „dacă o facem acum greșit, o vom face din nou și Moldova nu-și permite asta”[31]. Alții, în fine, își exprimă îngrijorarea legată de declinul demografic care ar putea afecta pe termen lung viabilitatea chiar și a noilor unități regionale propuse. Conceptul se află încă în etapa de consultare publică, nefiind adoptat printr-un act normativ definitiv. El confirmă însă, indiferent de forma sa finală, direcția de reformă anticipată de doctrină cu câțiva ani în urmă (Sainsus, Tincu) și consacrată deja normativ, într-o primă etapă, prin cele două legi din 2023 analizate mai sus.

3.4. Garanția convențională a limitelor teritoriale

Este de subliniat, la finalul acestei analize a dinamicii reformelor teritoriale din cele două state, că orice modificare a limitelor unităților administrativ-teritoriale – fie ea amalgamare voluntară, în sensul Legii nr. 225/2023, fie regionalizare, în sensul Concep-

[30] Guvernul Republicii Moldova. Conceptul reformei administrației publice locale, lansat în consultare publică la 8 aprilie 2026. https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL_0.pdf; comunicat de presă: https://gov.md/ro/comunicate-de-presa/guvernul-lansat-conceptul-reformei-administratiei-publice-locale (accesat la data de 03.09.2026).

[31] Reforma APL: Minus 22 de raioane. Ce cred liderii locali despre noua hartă administrativă propusă de Guvern. În: Radio Moldova, 10 aprilie 2026. https://radiomoldova.md/p/74025/reforma-apl-minus-22-de-raioane-ce-cred-liderii-locali-despre-noua-harta-administrativa-propusa-de-guvern (accesat la data de 03.09.2026).

tului guvernamental din 2026 – nu este lăsată la discreția exclusivă a autorității centrale. Ea este circumscrisă de Carta europeană a autonomiei locale, ratificată atât de România, cât și de R. Moldova. Potrivit art. 5 din Cartă, intitulat „Protecția limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale", „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite"[32]. Această garanție convențională explică, la rândul ei, de ce atât legiuitorul moldovean, prin caracterul expres voluntar al amalgamării reglementate de Legea nr. 225/2023, cât și Guvernul Republicii Moldova, prin plasarea Conceptului reformei din 2026 într-o etapă de consultare publică prealabilă adoptării, au ales să respecte o procedură participativă, iar nu una pur administrativă și centralizată. Alegerea confirmă, o dată în plus, legătura organică dintre premisa constituțională a autonomiei locale și premisa structurală a organizării administrativ-teritoriale.

3.5. *Rezultate obținute: analiză comparativă*

Comparația celor două organizări administrativ-teritoriale relevă, dincolo de similitudinea structurală formală (un nivel de bază și un nivel intermediar, în ambele state), o diferență de fond în geneza fragmentării. În România, fragmentarea de la nivelul de bază este, în bună măsură, un fenomen postdecembrist, rezultat al unei dinamici de desprindere și reclasificare a localităților, motivată de revendicări istorice și identitare ale comunităților locale, insuficient corelată cu criterii de eficiență administrativă. În R. Moldova, dimpotrivă, fragmentarea structurii de bază este, în esență, o moștenire a organizării administrativ-teritoriale sovietice, niciodată fundamental reformată la acest nivel. Situația este diferită la nivelul intermediar (raioanele), unde legiuitorul moldovean a experimentat deja, fără succes, o soluție de tip comasare (Legea nr. 191/1998), abandonată în favoarea revenirii la raioanele istorice, și unde propune acum, în 2026, o nouă rundă de regionalizare.

Rezultatele cercetării pot fi sintetizate în trei constatări. În primul rând, ambele state prezintă un nivel de bază puternic fragmentat, cu o proporție semnificativă de unități situate sub pragurile demografice pe care propria lor legislație le consideră minime: aproximativ 15% dintre comune și peste jumătate dintre orașe în România, respectiv peste 87% dintre primării sub pragul de 3.000 de locuitori propus în Republica Moldova. În al doilea rând, această diferență de geneză nu schimbă diagnosticul funcțional comun, confirmat de doctrină (Dahl și Tufte; Teles și Swianiewicz; Săgeată; Sainsus; Tincu) și de raportul OCDE din 2026: unitățile de bază sunt prea mici pentru a-și exercita eficient competențele, iar cooperarea intercomunală și amalgamarea reprezintă cele două răspunsuri instituționale principale. În al treilea rând, ambele state au ales, în etapa actuală, soluții participative – asocierea voluntară în ADI și amalgamarea voluntară, respectiv consultarea publică prealabilă regionalizării –, în acord cu garanția prevăzută de art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale.

Aceste constatări confirmă ipoteza de cercetare formulată în introducere. Gradul de fragmentare a organizării administrativ-teritoriale de bază determină caracterul cooperării intercomunale, care încetează să fie o simplă opțiune instituțională și devine o necesitate funcțională. Totodată, cooperarea intercomunală și amalgamarea voluntară nu sunt alternative care se exclud, ci instrumente complementare, adresate unor categorii diferite de unități administrativ-teritoriale: cele care doresc și pot fuziona, respectiv cele

[32] Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 (STE nr. 122), art. 5. Ratificată de România prin Legea nr. 199/1997 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997) și de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997. https://rm.coe.int/168007a088 (accesat la data de 03.09.2026).

care preferă să își păstreze personalitatea juridică distinctă, agregându-și capacitatea administrativă prin cooperare.

4. CONCLUZII

Concluzia care se desprinde din analiza de mai sus este că organizarea administrativ-teritorială a celor două state nu constituie doar un cadru descriptiv, ci o premisă funcțională activă a cooperării intercomunale. Numărul mare de unități de bază, dimensiunea redusă a multora dintre ele și capacitatea administrativă limitată care rezultă de aici explică, deopotrivă în România și în Republica Moldova, de ce cooperarea intercomunală nu este doar posibilă din punct de vedere constituțional, ci și necesară din punct de vedere practic.

Din perspectivă teoretică, studiul confirmă că dilema clasică dintre mărime și democrație, formulată de Dahl și Tufte, rămâne grila explicativă a oricărei reforme teritoriale contemporane. Nicio soluție – comasare, regionalizare sau amalgamare – nu elimină tensiunea dintre eficiență și proximitate, cooperarea intercomunală fiind mecanismul care o gestionează cu cele mai reduse costuri pentru autonomia locală. Studiul evidențiază, totodată, legătura organică dintre cele două premise ale cooperării intercomunale: premisa constituțională a autonomiei locale, protejată sub aspect teritorial de art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale, și premisa structurală a fragmentării, care face din cooperare o necesitate.

Din perspectivă practică, considerăm că experiența celor două state oferă trei învățăminte. Mai întâi, eșecul experimentului județean moldovenesc din 1998-2003 arată că o comasare impusă de sus, care distanțează centrele administrative de comunitățile deservite, riscă să fie respinsă de cei cărora le este destinată. Apoi, dubla soluție consacrată de legiuitorul moldovean în 2023 – Legea nr. 17/2023 privind asociațiile de dezvoltare intercomunitară și Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară – reprezintă un model de reformă graduală și participativă, care ar merita examinat și în dezbaterea românească privind retrogradarea localităților care nu mai îndeplinesc criteriile demografice. În fine, Conceptul reformei administrației publice locale din 2026 confirmă că regionalizarea nivelului intermediar și consolidarea nivelului de bază pot fi urmărite simultan, cu condiția respectării procedurilor de consultare impuse de Cartă. Cercetarea deschide, în același timp, direcții de aprofundare: analiza regimului juridic concret al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară din cele două state, evaluarea empirică a efectelor amalgamării voluntare asupra calității serviciilor publice și examinarea compatibilității Conceptului reformei din 2026 cu garanțiile Cartei europene a autonomiei locale, pe măsură ce acesta va dobândi formă normativă.

BIBLIOGRAFIE
BIBLIOGRAPHY

Constituția României, republicată. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 73 alin. (3) lit. o), art. 120-122. https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339 (accesat la data de 03.09.2026).

Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.03.2016, nr. 78, art. 140, art. 110-111. https://www.legis.md (accesat la data de 03.09.2026).

Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 (STE

nr. 122), art. 5. Ratificată de România prin Legea nr. 199/1997 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997) și de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997. https://rm.coe.int/168007a088 (accesat la data de 03.09.2026).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, art. 5 lit. pp). https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/215925 (accesat la data de 03.09.2026).

Legea nr. 2 din 16 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, republicată. În: Buletinul Oficial nr. 54-55 din 27 iulie 1981, cu modificările ulterioare, inclusiv prin Legea nr. 290/2018. https://legislatie.just.ro (accesat la data de 03.09.2026).

Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a – Rețeaua de localități. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 408 din 24 iulie 2001. https://legislatie.just.ro (accesat la data de 03.09.2026).

Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51 din 8 martie 2006, republicată. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 121 din 5 martie 2013. https://legislatie.just.ro (accesat la data de 03.09.2026).

Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53. https://www.legis.md (accesat la data de 03.09.2026).

Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116-118, art. 705 (abrogată prin Legea nr. 764-XV/2001).

Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 3-4, art. 51.

Legea nr. 173-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2005, nr. 101-103, art. 478.

Legea nr. 17 din 16 februarie 2023 cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2023, nr. 75-78. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135808&lang=ro (accesat la data de 03.09.2026).

Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023. https://www.legis.md (accesat la data de 03.09.2026).

Antonescu D. A retrospective study on Romania's administrative-territorial organisation, in the past 100 years. MPRA Paper nr. 90620. München: University Library of Munich, 2018. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/90620/ (accesat la data de 03.09.2026).

Belecciu L. Particularitățile înființării asociației de dezvoltare intercomunitară. În: Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ, ediția a X-a, materialele conferinței științifice. Cahul, 10 decembrie 2024, p. 5-8. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/5-8_77.pdf (accesat la data de 03.09.2026).

Dahl R.A., Tufte E.R. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.

Săgeată R. Inter-communal cooperation and regional development: the case of Romania. În: Quaestiones Geographicae, vol. 31, nr. 2, 2012, p. 95-106. https://doi.org/10.2478/v10117-012-0022-8 (accesat la data de 03.09.2026).

18. Sainsus V. Lacune, alternative și impacturi ale structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova: context și raționalități demografice. În: Provocări și tendințe actuale în cercetarea componentelor naturale și socio-economice ale ecosiste-

melor urbane și rurale. Materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Ecologie și Geografie, 2020, p. 96-104. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-96_104.pdf (accesat la data de 03.09.2026).
19. Teles F., Swianiewicz P. (eds.). Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. 351 p. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6 (accesat la data de 03.09.2026).
20. Tincu V. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: realitate, necesitate și provocare. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2022, p. 12-20. https://old.aap.gov.md/files/publicatii/revista/articole/114/01.pdf (accesat la data de 03.09.2026).
21. OECD. How to Make Inter-Municipal Co-operation Work. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2026. https://doi.org/10.1787/44d03db6-en (accesat la data de 03.09.2026).
22. Guvernul Republicii Moldova. Conceptul reformei administrației publice locale, lansat în consultare publică la 8 aprilie 2026. https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL_0.pdf; comunicat de presă: https://gov.md/ro/comunicate-de-presa/guvernul-lansat-conceptul-reformei-administratiei-publice-locale (accesat la data de 03.09.2026).
23. Ministrul Dezvoltării: 57 de municipii și 146 de orașe nu mai respectă criteriile minime de populație. Retrogradarea ar putea implica reduceri de posturi și salarii. În: Mediafax, 21 octombrie 2025. https://www.mediafax.ro/politic/ministrul-dezvoltarii-57-de-municipii-si-146-de-orase-nu-mai-respecta-criteriile-minime-de-populatie-retrogradarea-ar-putea-implica-reduceri-de-posturi-si-salarii-23629066 (accesat la data de 03.09.2026).
24. Raport: Jumătate din orașe și 15% din comune nu au numărul de locuitori prevăzut în lege. Cheltuieli mari de personal. În: Digi24, 31 octombrie 2025 (pe baza raportului de audit al Curții de Conturi a României privind performanța organizării comunelor și orașelor mici, 2024). https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/raport-jumatate-din-orase-si-15-din-comune-nu-au-numarul-de-locuitori-prevazut-in-lege-cheltuieli-mari-de-personal-3481587 (accesat la data de 03.09.2026).
25. Roman M. Comuna Bătrâna din Hunedoara e cea mai mică localitate din țară: are doar 88 de rezidenți / Fără drumuri, energie, apă și școli. În: G4Media, 31 ianuarie 2023. https://www.g4media.ro/comuna-batrana-din-hunedoara-e-cea-mai-mica-localitate-din-tara-are-doar-88-de-rezidenti-fara-drumuri-energie-apa-si-scoli.html (accesat la data de 03.09.2026).
26. Peste 300 de comune din România nu au niciun medic de familie. În: Știrile ProTV, 18 februarie 2020. https://stirileprotv.ro/stiri/sanatate/peste-300-de-comune-din-romania-nu-au-niciun-medic-de-familie.html (accesat la data de 03.09.2026).
27. Ursu V. Reforma administrativă: de la raioane la județe, iar la raioane. Ce urmează? În: Radio Europa Liberă Moldova, 11 decembrie 2021. https://moldova.europalibera.org/a/31603786.html (accesat la data de 03.09.2026).
28. Reforma APL: Minus 22 de raioane. Ce cred liderii locali despre noua hartă administrativă propusă de Guvern. În: Radio Moldova, 10 aprilie 2026. https://radiomoldova.md/p/74025/reforma-apl-minus-22-de-raioane-ce-cred-liderii-locali-despre-noua-harta-administrativa-propusa-de-guvern (accesat la data de 03.09.2026).