PRINCIPIILE-CADRU ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Victor MOCANU

Administrația publică este guvernată de principii care instituie obligația ca întreaga activitate a autorităților administrative să se organizeze și să funcționeze cu respectarea strictă și riguroasă a limitelor impuse de acestea. Administrația publică locală cuprinde totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sunt organe cu competentă generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale.

Potrivit art.109 din Constituția Republicii Moldova, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia locală are în vedere atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea comunităților pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de funcționare a autorităților administrației publice locale sunt reprezentate de prevederile constituționale în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului [3]. Republica Moldova, în calitatea sa de membru al Consiliului Europei, a proclamat principiul autonomiei locale în corespundere cu Carta Europeană a autonomiei locale, care prevede că dreptul cetățenilor de a participa la dirijarea directă a treburilor publice poate fi realizat cel mai eficient anume la nivel local și face parte din principiile democratice comune ale tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei [2].

Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia, care constă în „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii, așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea, un sistem care implică autonomia" [6, p.286].

Într-o altă opinie, autonomia locală reprezintă nu numai un principiu de organizare și funcționare a administrației publice, ci și un drept care se exercită de acestea în numele și în interesul unităților administrativ-teritoriale [7, p.36].

Art.3 alin.(2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală stabilește că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat [4]. Astfel, autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Principiul descentralizării urmărește să ofere colectivităților locale o anumită autonomie permițând-le să-și definească singure normele de acțiune și să-și aleagă modalitățile de intervenție. Procesul de descentralizare se realizează prin transferul de atribuții și competențe, responsabilități și resurse de la administrația publică centrală spre autoritățile publice locale, în unitățile administrativ-teritoriale spre a soluționa sub propria responsabilitate chestiunile prevăzute de lege. Astfel, descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. Recunoașterea personalității juridice a colectivităților locale, înțelese ca elemente ale colectivității naționale, are la bază existenta unor interese proprii ale acestor colectivități sau a unor probleme locale specifice. Pe de alta parte, statul nu este apt să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficientă, ansamblul acestor probleme.

De aceea, statul e cel care stabileşte care dintre problemele ce intră la un moment dat în sfera administraţiei de stat vor fi de competenţa serviciilor publice statale şi care vor intra în sfera de competenţă a autorităţilor publice locale. De regulă, sfera problemelor locale este stabilită sau delimitată prin Constituţie ori prin lege.

Existenţa acestor probleme specifice ale colectivităţilor locale presupune şi existenta unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcţionari care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existenta unui buget propriu etc. [5, p.56-57]. Descentralizarea cunoaşte două forme: descentralizarea administrativă teritorială şi descentralizarea tehnică. Descentralizarea care priveşte colectivităţile locale poartă denumirea de descentralizare administrativă teritorială, iar cea care are în vedere serviciile administrative publice de stat se numeşte descentralizare tehnică [8, p.19].

Elementele componente ale descentralizării administrative, pe baza principiului autonomiei locale sunt:

1) Existenta unei colectivităţi teritoriale locale.

2) Recunoaşterea responsabilităţii colectivităţilor locale în gestionarea nevoilor specifice, precum şi a personalităţii juridice a colectivităţilor locale.

3) Colectivitatea locală să dispună de autorităţi administrative proprii, autonome faţă de stat.

4) Supravegherea activităţii colectivităţii locale de către organele puterii executive [1, p.80-82]. Autonomia locală şi descentralizarea administrativă au devenit principii definitorii şi atrag reprezentarea locală şi colectivităţile locale administrează de sine stătător o parte importantă a treburilor publice. *Principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice* decurge din principiul autonomiei locale şi presupune dreptul pe care îl au unităţile administrativ-teritoriale de a organiza alegeri locale pentru desemnarea autorităţilor administraţiei publice locale. Eligibilitatea autorităţilor publice locale presupune succesiunea lor periodică, prin vot universal, direct, secret şi liber exprimat. Acest principiu permite cetăţenilor de a soluţiona funcţii publice şi de a se angaja în serviciu public. În esenţă, principiul eligibilităţii desemnează dreptul membrilor unei comunităţi locale de a-şi desemna singuri conducătorii, organele de conducere proprii.

Prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale, cetățenilor li se recunoaște libertatea de a alege acei lideri formali care să promoveze interesele colectivităților locale. Conform principiului eligibilității, autoritățile centrale nu au nicio putere în a influenta și trebuie să se abțină de la orice imixtiune pe parcursul procesului de desemnare al autorităților publice locale [9, p.117].

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit sau referendumul local, este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale, adică constituie o componentă a autonomiei locale. Înscrierea acestui principiu la baza organizării și funcționării administrației publice locale derivă din însuși statutul principiului constituțional al autonomiei locale, în procesul de transformare și reașezare a instituțiilor administrației publice locale pe fundamentul acestui principiu modern, principiu care determină un nou sistem de raporturi în planul administrației publice locale – cetățean – colectivitate locală. Acest principiu constituțional presupune implicarea cetățenilor în managementul deciziilor și al ofertei de servicii publice. Democrația participativă urmărește aducerea deciziilor cât mai aproape de beneficiari, care sunt informați și consultați asupra modului de gestionare a autorității și resurselor publice. În urma dialogului dintre autorități și cetățeni, în măsura posibilităților, sugestiile acestora din urmă sunt integrate în intervențiile guvernamentale urmărindu-se astfel satisfacerea nevoilor comunităților locale [9, p.176].

Principiul subsidiarității presupune că accentul, greutatea în luarea deciziilor de interes public să coboare spre nivelul de bază, să nu mai constituie un monopol sau o regulă pentru administrația de stat. De aceea, regula în materie de competentă pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autoritățile locale autonome la nivelul de bază (sat, comună, oraș, municipiu), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat [1, p.80].

Referințe:

1. BĂLAN, E. *Elemente de drept administrativ.* București: Trei, 1999. 141 p.
2. Carta europeană a autonomiei locale din 15.10.1985. Seria Tratatelor europene nr. 122.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* nr.78/140 din 29.03.2016.

4. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
5. MOCANU, V. *Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici.* Chișinău: Tish, 2001. 216 p.
6. TEODORESCU, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. București: Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", 1935. 598 p.
7. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ.* Ediția a III-a. București: C.H.Beck, 2008. 392 p.
8. VIDA, I. *Puterea executivă și administrația publică.* București: Monitorul Oficial, 1994. 224 p.
9. VOICAN, M. *Principiile cadru ale administrației publice locale.* București: Universul juridic, 2008. 224 p.