

Cooperarea autorităților locale cu cele statale - condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2017). Cooperarea autorităților locale cu cele statale - condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat. *Moldoscopia : probleme de analiza politice*, 4, 45-52. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67385-6>

Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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

COOPERAREA AUTORITĂȚILOR LOCALE CU CELE STATALE – CONDIȚIE *SINE QUA NON* A FUNCȚIONĂRII EFICIENTE A PUTERII PUBLICE ÎN STAT

Sergiu CORNEA

Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept și Administrație Publică, Catedra Științe Politice și Administrative

Vice-rector pentru activitate științifică și relații internaționale, doctor în politologie, conferențiar universitar

The key issue examined in the article is to elucidate the impact of the cooperation between local and state authorities in terms of the efficient functioning of public power in the state.

There are presented arguments in favour of the cooperation of the two forms of the public power, as well as the necessary conditions for this.

There were highlighted the principles of the effective cooperation between the local and state authorities.

It was insisted that any administrative control of the local authorities' activity should only take into account the respect of legality and constitutional principles.

In conclusion, it is mentioned that the state power cooperating with the local one contributes to ensuring the integrity and unity of the state, thus facilitating the integration of the interests of the society and state.

Keywords: public power, cooperation, local power, state power

În lumea contemporană există peste 190 de state și fiecare din aceste state are propriul său sistem al puterii publice. În statele moderne sistemul autorităților publice statale este edificat, într-o măsură mai mare sau mai mică, în corespundere cu principiul separării puterilor. Aceasta include organele puterii legislative, executive, judiciare și alte autorități, modelul de corelare și interacțiune fiind determinat de forma de guvernare. Puterea publică la nivel local poate fi organizată sub forma autonomiei locale sau a administrației de stat locale, sau ca o combinație de caracteristici ale ambelor. Multe guverne centrale, în prezent, promovează politici de descentralizare a puterii publice în cadrul cărora autorităților puterii locale le este oferit un grad înalt de autonomie privind soluționarea unui spectru larg de probleme. Prin descentralizare nu se intenționează slăbirea rolului guvernului central, ci se dorește fortificarea administrațiilor publice locale, făcându-le astfel mai receptivă la nevoile locale.

Ideea că descentralizarea puterii implică o separare clară a puterilor și, mai precis, o contrapondere la greutatea guvernului central, este adânc înrădăcinată

în studiile juridice europene. Conform acestor abordări administrația publică locală, de facto, contribuie la limitarea puterii guvernului central prin mai multe modalități, contribuind astfel la crearea unei „puteri limitate”, care este o cerință a constituționalismului. Mai precis, colectivitățile locale gestionând și reglementând problemele locale, preiau o parte a puterii de stat, ținând-o departe de guvernul central. În același timp autonomia locală și puterile locale trebuie să fie respectate de către guvernul central, iar autoritățile locale pot chiar ataca în instanță acele acte ale autorităților puterii statale care atentează la autonomia lor [7, p.408].

Problema cooperării puterii statale cu cea locală este una dintre cele mai importante pentru funcționarea eficientă a puterii publice în stat. Din punct de vedere teoretic, fără a ține cont de realitățile unui stat anumit, necesitatea obiectivă a unei astfel de interacțiuni rezultă din însăși rațiunea existenței autorităților publice - asigurarea realizării interesului public. Acest lucru necesită o administrare eficientă, care combină nu numai elaborarea, ci și transferul acțiunilor de influență asupra obiectului administrării și de asemenea presupune existența unui feedback pentru a evalua efectul acestora. În consecință, apare o necesitate obiectivă pentru existența nivelului „local” care ar asigura realizarea acestor funcții.

O altă condiție pentru cooperare o constituie necesitatea obiectivă de a asigura mijloacele de existență pentru populație. Acest lucru se manifestă mai evident în colectivitățile mari, când, condițiile de trai pot să difere de la o regiune la alta și, prin urmare, devine imposibilă soluționarea eficientă și promptă a problemelor cotidiene doar prin acțiuni întreprinse la scară națională. Cu realizarea sarcinilor de deservire comunală și sociale la nivel de localitate urbană sau rurală cel mai bine se clarifică autoritatea publică locală, situație, ce determină, de altfel, în mod evident, necesitatea existenței sale. În acest sens, este recomandabil ca autoritățile publice statale să-și mențină prerogativa de a interveni în situații ce țin de nivel național, iar în activitățile cotidiene să coopereze cu autoritățile locale.

Necesitatea cooperării celor două puteri publice este condiționată și de interesul populației în adoptarea unor legi echitabile și eficiente, în asigurarea necesităților de securitate, educație, sociale și medicale. Astfel, condițiile obiective ale cooperării între aceste două forme de putere publică reies din rațiunea existenței lor și din faptul că au un obiect de acțiune comun.

Puterile statale și locală, ca forme ale puterii publice, unite printr-o identitate socială comună, în exercitarea funcțiilor sale nu pot funcționa în mod izolat. În literatura de specialitate sunt evidențiate următoarele domenii de interacțiune ale autorităților puterii statale cu cele ale puterii locale: a) stabilirea unor principii directorii de organizare a autonomiei locale, b) reglementarea competențelor autorităților locale și regionale, c) stabilirea competențelor autorităților publice

centrale la nivel local, d) delegarea unor competențe către autoritățile publice locale, e) exercitarea controlului asupra activității administrației publice locale [8, p.54-55].

Comitetul European pentru Democrație Locală și Regională în raportul său „Relațiile între autoritățile centrale și colectivitățile locale” [5] a relevat principiile pe care trebuie să se bazeze interacțiunea între colectivitățile locale și autoritățile centrale. Principiile care guvernează interacțiunea dintre colectivitățile locale și autoritățile centrale, potrivit raportului citat, sunt stabilite în *Carta europeană a autonomiei locale*, care se referă atât la problema modului în care responsabilitățile sunt distribuite, cât și la mecanismele privind facilitarea interacțiunii. Un prim grup de principii are în vedere atribuirea de responsabilități. Un al doilea set de principii care ar putea fi numit instrumental, garantează relațiile adecvate și respectarea sferei de acțiune a fiecărui nivel odată ce competențele și responsabilitățile au fost distribuite. În timp ce primul set de principii definește statutul fiecărei colectivități și atribuțiile sale, al doilea reglementează interacțiunile dintre ele.

Principiile privind atribuirea responsabilităților autorităților publice locale sunt:

- *Principiul autonomiei locale.* Autonomia locală este principiul-cheie pe care se bazează acțiunile colectivităților locale. *Carta* stabilește, la articolul 2 că „principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție”. Autonomia locală constituie fundamentul dimensiunii politice a colectivităților locale. O definiție clară a sferei de competență și a responsabilităților conferite colectivităților locale, însoțită de o autonomie financiară adecvată contribuie la edificarea unor mecanisme democratice de acțiune cu autoritățile regionale/naționale.

- *Principiul legalității.* Responsabilitățile colectivităților locale sunt definite prin lege, care precizează domeniul de aplicare a acestora. Colectivitățile locale nu pot acționa în afara cadrului legal prestabilit. Competențele atribuite colectivităților locale „ar trebui să fie în mod normal depline și întregi” (articolul 4, alineatul 4 din *Cartă*), deși constrângerile legale și financiare limitează în mod frecvent sfera de aplicare a acestor competențe.

- *Clauza competenței generale.* Alocarea de atribuții și responsabilități specifice prin lege trebuie să fie în concordanță cu recunoașterea unei „clauze de competență generală”, care atribuie colectivităților locale dreptul de a interveni în toate problemele de interes local. Prezența clauzei competenței generale permite extinderea domeniului de acțiune locală pentru a satisface cât mai deplin interesele populației locale. Cu toate acestea, constrângerile financiare și responsabilitățile legale ale altor niveluri de putere publică pot limita acest principiu de competență generală.

- *Principiul subsidiarității.* Clauza competenței generale este strâns legată

de principiul subsidiarității, care stabilește că „exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni” (articolul 4, alineatul 3 din *Cartă*).

• *Delegarea competențelor*. Interacțiunea dintre autoritățile puterii publice ia frecvent forma delegării competențelor de la nivelul central (statal/regional) la nivelul local. În procesul de delegare a acestor competențe sunt definite de obicei, pe cale legislativă, mecanisme de informare, control și finanțare pentru exercitarea lor.

Principiile instrumentale prevăd, odată ce competențele și responsabilitățile au fost distribuite, relații adecvate și respectarea sferei de competențe a fiecărui nivel de putere publică:

• *Cooperarea*. Principiul cooperării între autoritățile centrale și locale este prezent în prevederile constituționale sau legale a multor state (este cazul Finlandei, Lituaniei, Portugaliei, Spaniei, Republicii Moldova).

• *Informare și consultare reciprocă*. Principiul informării și consultării reciproce stă la baza celor mai multe dintre bunele practici care pot fi identificate în interacțiunile dintre autoritățile locale și cele centrale (este cazul Lituaniei, Norvegiei, Republicii Slovace, Spaniei, Elveției). Necesitatea ca autoritățile locale să fie informate cu privire la inițiativele statale/regionale, precum și să fie consultate în procesul de luare a deciziilor favorizează implementarea adecvată a politicilor publice. Pe de altă parte, autoritățile centrale trebuie să dispună de date locale, pentru a elabora politici publice relevante pentru comunitățile locale.

• *Controlul activității*. Controlul eficacității acțiunii locale este de obicei limitat, în conformitate cu *Carta*, la verificarea legalității *a posteriori*. Cele mai multe țări au proceduri administrative sau judiciare de control pentru deciziile autorităților locale. Sancțiunile care pot fi aplicate sunt anularea, suspendarea, amenzile implicite și acțiunile în despăgubire. Controlul de oportunitate se aplică în cazul competențelor delegate. Cu toate acestea, *Carta* limitează posibilitatea de a controla aceste cazuri și specifică faptul că ar trebui să fie efectuate în cazuri excepționale.

• *Autonomia financiară*. Principiul autonomiei financiare impune situația ca autoritățile locale să aibă suficiente venituri pentru a-și exercita atribuțiile și responsabilitățile caracteristice autonomiei locale. Autonomia financiară este legată de principiul autonomiei locale, în măsura în care exercitarea deplină a responsabilităților necesită un sprijin financiar necondiționat.

Puterea statală, cu concursul autorităților publice locale și regionale, realizează deciziile ce afectează bunăstarea și interesele cetățenilor. Din acest punct de vedere, puterea locală îndeplinește rolul de „punte de legătură” între populația locală și stat. Lucrul acesta este foarte important deoarece secole la rând s-a înrădăcinat atitudinea oamenilor față de stat ca față de ceva străin, ostil interese-

lor poporului. Lichidarea acestei prăpastii existente între putere și popor se poate realiza numai prin consolidarea puterii locale, adică la acel nivel unde interacțiunea dintre cetățean și putere este mai realizabilă și mai sesizabilă.

Puterile statală și locală se bazează pe principiul democratic al puterii poporului, realizată pe mai multe niveluri de putere publică. Anume din aceste considerente, nu ar trebui să fie tendințe antagoniste între puterea locală și realizarea funcțiilor statale la nivel subnațional.

Este evident faptul că una din condițiile obligatorii ale implementării unui mecanism adecvat de armonizare a intereselor statale cu cele locale este realizarea unor condiții egale în ceea ce privește competența în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Este foarte important de a stabili un nivel suficient al veniturilor provenite din impozite și din alte surse în bugetele locale. Posibilitatea autorităților locale de a obține venituri nu numai din impozite presupun lărgirea atribuțiilor lor în domeniul realizării activităților cu caracter economic. Astfel direcția principală a edificării statului contemporan ar trebui să fie crearea condițiilor pentru a asigura dezvoltarea durabilă a colectivităților locale.

Un factor important al activității eficiente a autorităților publice locale îl constituie asigurarea libertății lor de a acționa. În anumite cazuri este rațional (și acest lucru poate fi justificat din punct de vedere juridic) ca autoritățile locale să fie pe post de reprezentanți ai statului în realizarea unor anumite sarcini de importanță națională. Structurile administrative de care dispun autoritățile locale și cunoașterea de către acestea a condițiilor locale sunt factori care fac ca autoritățile publice de nivel local să fie agenți potriviți pentru implementarea anumitor programe sau acțiuni, de care sunt responsabile autoritățile centrale. Dar, sarcinile delegate de stat autorităților locale nu trebuie să prevaleze asupra sarcinilor de importanță locală sau rezolvarea lor să necesite eforturi financiare și materiale prea mari. Pentru a evita marginalizarea autorităților locale, este important ca acestea, în procesul de implementare, să fie libere de a ține cont de condițiile locale în exercitarea competențelor delegate[1, p.14]. În acest sens, Legeanr.436-XVI din 28.12.2006 prevede că „autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare” (art.10, alin.3)[3].

Puterea locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între puterea locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică, considera A.Iorgovan, de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie este un reprezentant al statu-

lui, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome [4, p.466].

Potrivit prevederilor art.8 al *Cartei*, orice control administrativ asupra autorităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau lege. Orice control administrativ al activității autorităților locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ, poate, totuși să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Supravegherea administrativă a exercitării responsabilităților delegate autorităților locale de către stat, se menționa în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 6 octombrie 2010, nu trebuie să degenereze în supravegherea autorităților locale de către guvernul central[2].

Dezvoltarea democratică a Republicii Moldova poate avea loc nu prin separarea puterii locale de cea statală și nici în opoziție față de ultima, deoarece asta ar contribui la slăbirea statului. În această privință, atunci când se analizează posibilitățile competenționale ale puterii locale este acceptabilă concluzia că problema nu constă atât în identificarea problemelor locale, cât în sistemul relațiilor puterii locale cu cea statală. Puterea locală ar trebui să fie cooperantă în relațiile cu puterea statală, dar nu subordonată sau dependentă. Modul de interacțiune între cele două puteri ar trebui să fie unul care să corespundă necesităților existente la o anumită etapă concretă de dezvoltare a societății, deoarece la etape de dezvoltare diferite sunt necesități diferite.

Puterea statală și puterea locală sunt forme ale puterii publice unitare, iar administrarea statală și administrarea locală sunt forme ale administrării sociale [10, p.40]. Prin urmare, autoritățile puterii locale, la rândul lor, au un anumit impact asupra statului. După unii autori, aceasta se manifestă, în principal, prin interacțiunea sub următoarele forme:

- executarea deciziilor autorităților locale și regionale de către toate întreprinderile, organizațiile, instituțiile, indiferent de formele lor juridice de organizare și tipul de proprietate;
- colaborarea autorităților statale cu autoritățile locale privind soluționarea unor probleme de interes reciproc;
- implicarea organismelor reprezentative locale și regionale în procesul legislativ național, dreptul de inițiativă legislativă (În prezent, dreptul de inițiativă legislativă îi este atribuit de Constituția Republicii Moldova doar Adunării Populare a Găgăuziei (art.73). Consider că dreptul de inițiativă legislativă ar trebui extins și asupra celorlalte autorități reprezentative locale de nivelul II pentru a asigura un tratament egal, în textul constituțional, tuturor colectivităților teritoriale locale de nivelul II din Republica Moldova);

- implicarea activă în viața publică a diferitelor asociații și uniuni ale reprezentanților autorităților locale (de exemplu: CALM);
- participarea autorităților publice locale în desfășurarea alegerilor și referendumurilor;
- realizarea de către autoritățile publice locale a responsabilităților delegate de puterea statală [9, p.218-220; 11, p.30-31].

Procesele de descentralizare care au loc, mai mult sau mai puțin intens, în unele țări europene, sunt însoțite de încercări de a redefini și de a consolida rolul puterilor locale, prin intermediul unor mecanisme de participare și cooperarea în crearea standardelor și a politicilor care le afectează. Este, de fapt, posibil să se identifice mai multe exemple de interacțiune mai mare între diferitele niveluri politico-administrative, care își propun să adopte decizii comune cu privire la chestiuni de interes comun sau cel puțin, presupun o consultare prealabilă cu scopul de a adopta decizii mai consensuale. Crearea unor organisme consultative mixte locale/statale, stabilirea unor mecanisme „contractuale” în anumite zone și implicarea colectivităților locale în determinarea veniturilor lor pentru a le asigura independența financiară sunt câteva exemple practice care consolidează puterea locală și sunt comune mai multor state [6, p.161-162].

În concluzie menționez faptul că Republica Moldova a moștenit și a conservat o situație tipică pentru statele postcomuniste, când statul nu are suficiente pârghii pentru a influența societatea, dar nici societatea nu are resurse suficiente de acțiune asupra statului. Drept rezultat nici interesele statului, în ansamblu, și nici interesele părților sale componente nu sunt respectate și apărate pe deplin, iar principalul mecanism al administrării teritoriale devine tranzacționarea între puterea statală și cea locală a drepturilor și competențelor. În esență, puterea este întotdeauna o relație. Din această perspectivă, puterea locală poate fi înțeleasă numai în ceea ce privește relațiile dintre autoritățile publice locale și autoritățile statale cu care interacționează.

Practica realizării legislației privind administrația publică locală a confirmat faptul că problema disproporției existente între puterea statală și cea locală își are rădăcinile în delimitarea neclară a responsabilităților și a patrimoniului, amplificate de finanțarea insuficientă a puterii locale.

Varianta optimă de rezolvare a problemelor existente ar fi implementarea unui model de relații între puterea statală și cea locală care ar permite asigurarea unității puterii publice și în același timp ar garanta autonomia puterii locale în rezolvarea problemelor locale. Cu toate că puterea statală și cea locală, ca forme ale puterii publice sunt separate, asta nu înseamnă o ruptură a relațiilor între ele, întrucât aceste autorități publice exprimă voința poporului, la diferite niveluri și trebuie să acționeze coordonat în scopul asigurării realizării intereselor publice atât la nivel statal, cât și la nivel local. Puterea statală cooperând cu cea locală

contribuie la asigurarea integrității și unității statului, facilitând, de asemenea integrarea intereselor societății și a statului.

Bibliografie

1. Carta europeană a autonomiei locale. // *Tratate internaționale*, Vol.14. – Chișinău, 1999.
2. Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010, www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cd%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015)
3. Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006. // *Monitorul Oficial* nr.32-35/116 din 09.03.2007.
4. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol.1.–București: ALL Beck, 2005.
5. Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2963443&SecMode=1&DocId=1328702&Usage=2> (accesat la 17.09.2017).
6. Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. // *Revue française d'administration publique*, #1 (121-122), 2007.
7. Panara C. The contribution of local selfgovernment to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. // Panara C., Varney M.R. (Eds). *Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance*. -Routledge, 2013.
8. Белоусова Е.В. Муниципальная власть как разновидность публичной власти. // *Пробелы в российском законодательстве*, 2011, №3.
9. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - Москва:НОРМА, 2002.
10. Пешин Н.Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления. // *Конституционное и муниципальное право*, №7, 2005.
11. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление всистеме государственных и общественных отношений. - Москва:Изд-во Моск. ун-та, 2005.

24.11.2017