

Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2016). Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice. *Administrarea publică*, 2016(4), 22-30. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65576-7>

Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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

Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice

Terminological remarks on essential notions of territorial organization of public power

Sergiu CORNEA,
prorector al Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul,
doctor în politologie, conferențiar universitar

SUMMARY

In order to develop a coherent legal framework in terms of territorial organization of public power, it is important to elucidate the contents of the notions one operates with in this domain. The conceptual incoherence on using the essential notions persists in the legal system of the Republic of Moldova, which generates ambiguities and misinterpretations. To avoid such situations, it is important to conceptualize the meaning of the essential notions with which one operates both in the academic environment and in the system of public authorities.

Keywords: *local community, public authority, competence.*

REZUMAT

În scopul elaborării unui cadru legal coerent în materie de organizare teritorială a puterii publice este important de a clarifica conținutul noțiunilor cu care se operează în acest domeniu. Incoerența conceptuală privind utilizarea noțiunilor esențiale persistă în sistemul legislativ al Republicii Moldova, fapt care generează ambiguități și interpretări eronate. Pentru evitarea acestor situații, este important de a conceptualiza sensul noțiunilor esențiale cu care se operează atât în mediul academic cât și în sistemul autorităților publice.

Cuvinte-cheie: *colectivitate locală, autoritate publică, competență.*

Organizarea teritorială rațională a puterii publice are o importanță deosebită pentru edificarea în Republica Moldova a unui stat democratic. Funcționarea eficientă a sistemului puterii publice într-un stat unitar cum e Republica Moldova, depinde, în mare măsură, de organizarea sa teritorială, de interacțiunea existentă între puterea statală și cea locală. Din această perspectivă, folosirea adecvată a noțiunilor esențiale cu care se operează în materie de organizare teritorială a puterii publice ar contribui la eliminarea ambiguităților sau a interpretărilor eronate ale respectivelor noțiuni. În acest sens, prezint câteva clarificări terminologice

privind noțiunile „colectivitate locală”, „autoritate publică” și „competență”.

Noțiunea „colectivitate locală”. Fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în legătură cu statul, ci mult mai larg, sub aspectul existenței atât a puterii publice a popoului cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților teritoriale locale.

Colectivitățile locale, constituite în baza unor acte constituționale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate stabilite. Propria putere publică funcționează în cadrul unei colectivități locale care are propriile intere-

se publice, își formează propriile organe ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei din colectivitatea respectivă. Puterea locală se organizează la nivel de colectivitate locală și își exercită influența sa asupra populației stabilite în limitele teritoriale stabilite. Această construcție teoretică are o mare însemnătate din perspectiva determinării necesității și a suficienței instituțiilor puterii publice la diferite niveluri, capabile să rezolve eficient problemele vitale ale populației la un anumit nivel teritorial.

Titularii dreptului și capacității de a rezolva o parte importantă din treburile publice, potrivit definiției autonomiei locale conținute în *Carta europeană a autonomiei locale*, sunt anume colectivitățile locale. Cu toate că Republica Moldova este semnatară a Cartei, legiuitorul autohton însă atribuie acest drept unităților administrativ-teritoriale [1]. Ar fi fost logic, în sensul prevederilor Cartei, să fie atribuită colectivităților locale calitatea de persoane juridice de drept public și privat.

Incoerența conceptuală privind utilizarea noțiunilor esențiale persistă și în *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*. Astfel, Capitolul IV al Legii este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu noțiunea „unitățile administrativ-teritoriale”. Până la urmă, nu este clar ale cui sunt aceste resurse: ale colectivităților locale sau ale unităților administrativ-teritoriale. Fiind astfel abordate lucrurile, deduc că și aici s-a pus semnul egalității între cele două noțiuni, cu toate că este foarte clar că prevederile legale privind descentralizarea au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiția autonomiei locale conținute în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* este lesne de înțeles faptul că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la această premisă, constatăm că titlul articolului 5 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI

din 28.12.2006 nu corespunde conținutului. Conținutul articolului se referă nu la subiecții autonomiei locale, care sunt colectivitățile locale, ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților locale prin care, potrivit prevederilor constituționale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se creează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, or ele, potrivit prevederilor legii citate, sunt reprezentanții acestor colectivități, alese în vederea soluționării problemelor de interes local. În același registru este și definiția dată noțiunii „autonomie locală” de către *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*, care se referă, de asemenea, la „autoritățile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este foarte important, în această ordine de idei, de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitatea locală și autoritățile reprezentative ale colectivității locale, adică acei care o reprezintă și care iau decizii în numele acestei colectivități locale.

Urmare a celor afirmate, menționez că legiuitorul din Republica Moldova, deși recunoaște existența colectivităților locale, nu a oferit o explicație detaliată a noțiunii creând, astfel, o confuzie între noțiunea de colectivitate locală și unitatea administrativ-teritorială, elementul comun al acestor două realități diferite fiind teritoriul.

Pentru a explica una și aceeași noțiune, în afară de sintagma „colectivitate locală”, se mai folosesc și cele de „colectivitate teritorială” sau „colectivitate teritorială locală”. C. L. Popescu preferă termenul de „colectivitate teritorială locală”, iar nu pe cele – utilizate și ele – de colectivitate teritorială sau de colectivitate locală. Ultimele două sintagme, în accepțiunea sa, sunt incomplete, prima referindu-se și la stat (colectivitatea teritorială națională), iar a doua omițând să evidențieze criteriul teritorial, esențial pentru definirea acestora [2, p. 33-35].

Consider că noțiunea de colectivitate locală este mai acceptabilă, deoarece se referă la un anumit gen de colectivitate, ca-

racterizată de faptul că are anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. Iar termenul „teritorialitate”, chiar dacă nu se conține în corpul noțiunii, nu înseamnă că populația colectivității locale nu este stabilită pe un teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităților locale. Mai menționez faptul că și în textul *Cartei europene a autonomiei locale* se operează cu noțiunea de „colectivitate locală”.

Cred că nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, mai important este pentru definirea noțiunii accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cea locală, care poate avea, în afară de interesul general, și anumite interese particulare, adică locale). Generalizând cele expuse, consider că sintagma „colectivitate locală” este mai adecvată.

Un alt argument în favoarea folosirii noțiunii de „colectivitate locală” ar fi că ea este expresia adecvată a fenomenului organizării teritoriale a puterii publice la general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Deci, din acest punct de vedere, unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu posedă patrimoniu (în teritoriu există patrimoniul statului sau un alt fel de patrimoniu) și e administrată de funcționari numiți de puterea statală. Colectivitatea locală are patrimoniul său, îl gestionează în nume propriu și în scopul soluționării problemelor de interes local. Problemele ce țin de competența statului pot fi delegate autorităților locale cu transmiterea resurselor financiare și materiale, necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă ea, în scopul reglementării vieții

interne, posedă și folosește instituții democratice, își creează, în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii obligatorii pentru colectivitate, posedă resurse materiale și financiare proprii. Anume acești indicatori fac să se deosebească colectivitățile teritoriale publice de unitățile administrativ-teritoriale, în care se folosesc doar metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii corecte, din punct de vedere științific a noțiunilor și a eliminării ambiguității în interpretarea termenilor esențiali folosiți în textele științifice și legislație, este mai logic și mai aproape de realitate folosirea noțiunii „colectivitate locală”. Folosirea acestei noțiuni va avea drept rezultat eliminarea neclarităților existente în textele de specialitate, în același rând din cauza folosirii unor termeni diferiți pentru explicarea unora și acelorași fenomene sau folosirea unor termeni identici pentru explicarea unor fenomene diferite. Când folosim termenul „unitate administrativ-teritorială”, se are în vedere perspectiva statală; mai adecvată, atât pentru realitățile contemporane cât și din perspectiva consolidării autorităților regionale și locale este noțiunea „colectivitate locală”.

Mai mult ca atât, întrebuintarea acestei noțiuni va introduce în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de modernizare a societății moldovenești în scopul ralierei la standardele Uniunii Europene.

Sarcina funcțională a delimitării administrativ-teritoriale este de a organiza activitatea organelor puterii statale, iar cea a organizării teritoriale a puterii publice locale este de a organiza atât activitatea puterii publice statale cât și a celei locale, realizată de către locuitori nemijlocit ori prin intermediul autorităților publice locale în limitele teritoriale ale colectivităților locale. Din această perspectivă, teritoriul colectivității teritoriale locale poate să coincidă sau poate să nu coincidă cu unitatea administrativ-teritorială.

Este necesar de a recunoaște calitatea de subiect al autonomiei locale colectivității locale. Menținerea în legislația Republicii Moldova a sintagmei „unitate administrativ-teritorială” ar însemna că locuitorii nu sunt tratați ca și colectivități umane, dar ca spațiu teritorial pentru activitatea organelor de putere. Dacă din câmpul legal al realizării puterii publice este eliminată colectivitatea locală ca subiect al relațiilor de putere publică, există riscul de a perpetua modelul sovietic.

Noțiunea „autoritate publică”. Dacă statului i se recunoaște dreptul originar de exercitare a administrației publice, menționa E. Bălan, doctrina și practica recunosc că aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin instituții publice proprii, constituite în acest scop [3, p.15-16]. Interesele și necesitățile colectivităților locale nu pot fi mai bine cunoscute și mai eficient soluționate decât de propriile lor autorități publice [4]. Conceptul „autoritate publică” semnifică totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică atât la nivelul statului cât și al comunității locale [5, p. 328]. Sintagma „autoritate a administrației publice” reprezintă o „structură organizațională dotată cu personalitate de drept public, ce se înființează și funcționează, potrivit Constituției și legii, pentru organizarea executării și executarea la concret a legii” [6, p. 291]. „Autoritatea administrativă” este o structură autonomă, investită cu personalitate juridică și supusă regimului juridic de drept public [7, p. 33].

Autoritățile administrației publice, după M. Preda, au următoarele trăsături specifice:

- sunt înființate prin lege sau în baza legii și dotate cu putere, fapt ce le conferă dreptul de a folosi forța publică pentru realizarea sarcinilor proprii care le revin;

- pentru ca activitatea lor să nu depășească limitele puterilor cu care au fost investite, actele juridice pe care le emit sunt supuse controlului de legalitate de către

puterea statală (prin intermediul autorităților publice anume create de stat în sfera altei puteri - instanțele judecătorești);

- sunt înființate, atât la nivel central cât și local și dotate cu resurse umane de specialitate (funcționari publici), materiale și financiare, pe care le administrează în numele persoanei juridice pe care o reprezintă ... și căreia îi dau socoteală de modul în care le-a administrat;

- activitatea acestor autorități publice are în vedere, în exclusivitate, un interes general, care este al statului și al colectivităților locale [8, p. 46-47].

Legiuitorul autohton oferă în textul *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008* următoarea definiție pentru noțiunea de „autoritate publică”: orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Iar *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006* (art.1) definește „autoritățile administrației publice locale” în felul următor:

- „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi” – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale;

- „autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea” – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective.

Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*, intitulat impropriu „Subiecții autonomiei locale”, autoritățile puterii locale sunt consiliile locale și raionale, ca autorități

deliberative, și primarii, președinții de raioane, ca autorități executive. Articolul respectiv nu pomeniște nimic de autoritățile deliberative și executive ale „unității teritoriale autonome cu statut juridic special”. Acestea sunt reflectate în textul constituțional, care în art. 111, alin. 3 prevede că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”. *Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344-XIII din 23.12.94*, care reglementează „statutul juridic special” al Găgăuziei, prevede că „autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale” (art. 7). Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv (art. 16), persoana oficială supremă a Găgăuziei este Guvernatorul (Bașkanul) căruia i se subordonează „toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei” (art. 16).

În acest context, aș dori să menționez că în literatura de specialitate este folosită frecvent sintagma „autorități subnaționale”. Explicația semnificației acestei sintagme a fost oferită de Comitetul Regiunilor, care prin „autorități subnaționale” are în vedere autoritățile locale și regionale [9, p. 39-45]. În cazul Republicii Moldova „autoritățile administrației publice locale de nivel I și II” (inclusiv autoritățile reprezentative și executive ale Găgăuziei) ar putea fi încadrate generic în sintagma „autorități subnaționale”.

Articolul 10 al *Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006* dispunând în acest scop de „competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii”. Legea delimitează competențele autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, dar fără a preciza care dintre ele se referă la

autoritățile deliberative și care la cele executive.

Autoritățile administrației publice locale, în exercitarea atribuțiilor lor, sunt competente să adopte acte normative, în condițiile legii. În sensul *Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003* (art. 2), „act normativ” este „actul juridic, emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice”. Articolul 13, alin.1 al Legii citate prevede că „autoritățile administrației publice centrale, autoritățile și instituțiile publice autonome, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și alte autorități ale administrației publice locale emit, în condițiile legii, acte normative (ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucțiuni, reguli, hotărâri, decizii, dispoziții și alte asemenea acte)”. Dar legea nu specifică în mod expres ce acte emite fiecare dintre autoritățile menționate. *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006* clarifică situația, stipulând în mai multe articole că Consiliile satești (comunale), orașenești (municipale), raionale ca organe deliberative colegiale adoptă decizii, iar primarul și președintele raionului, în calitatea lor de autorități unipersonale, sunt în drept să emită dispoziții. Deciziile și dispozițiile pot avea caracter general sau individual.

Actele normative adoptate sau emise de autoritățile puterii locale privesc organizarea executării și executarea legii, de unde rezultă că ele se află în raport de subordonare față de lege, legalitatea fiind o condiție esențială pentru valabilitatea lor. Pentru a stabili legalitatea unui act normativ, ar trebui analizate: a) competența materială, înțeleasă ca grad de întindere a atribuțiilor; b) competența teritorială, ea desemnând

cadrul teritorial în care se execută atribuțiile de către o autoritate publică și c) competența personală, evocă ansamblul atribuțiilor ce revin unei persoane care ocupă o anumită funcție [10, p. 266]. În același timp, legea nu stabilește și nu poate stabili în mod exhaustiv situațiile și acțiunile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile locale. Anume din aceste considerente, legea oferă o anumită discreție autorităților publice în exercitarea prerogativelor sale [11, p.192]. Ele dispun de dreptul la inițiativă în domeniile lor de competență, având posibilitatea de a aprecia (in)oportunitatea adoptării/emiterii actelor normative. Pentru a evita abuzul de putere, oportunitatea trebuie să fie încadrată în limitele legii și circumscrisă valorilor democratice ale societății contemporane.

Puterea juridică a actelor normative adoptate/emise de autoritățile publice locale are un conținut specific, exprimat prin faptul că actele acestor organe, în caz de coliziune cu actele puterii centrale, nu pot fi direct abrogate sau suspendate de ultima. Legea protejează puterea juridică a acestor acte prin faptul obligării puterii centrale de a le contesta la organele competente asupra legalității lor. Actul contestat rămâne în vigoare și produce efecte juridice până când asupra legalității lui nu se va pronunța organul competent [12, p. 44]. Astfel, specificitatea puterii juridice a actelor normative ale autorităților publice locale rezidă în principiile care stau la baza funcționării puterii locale și a competenței autorităților publice locale.

Mai este necesară și o precizare laconică privind termenul „government”. În limba engleză, el este mai larg decât în multe altele, în cazul în care acesta înseamnă doar executivul. Termenul „government” acoperă atât autoritatea decizională, precum și organul executiv cu administrația acestuia [13]. În spațiul autohton termenului „government” i-ar corespunde noțiunea de „autorități publice”.

Noțiunea „competență”. În literatura de specialitate sunt exprimate diverse opinii referitor la noțiunea de competență. În esență, competența se exprimă fie ca „un ansamblu de atribuții, prevăzute de lege” sau o „aptitudine legală” care reprezintă „dreptul și, totodată, obligația prevăzută de lege de a desfășura o anumită activitate” ori „o capacitate atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale” [14].

A. Iorgovan, referindu-se la conținutul definiției noțiunii de competență, constata că el este determinat de următoarele componente: a) ansamblul de atribuții stabilite de Constituție sau de lege; b) atribuțiile sunt, de fapt, drepturile și obligațiile prevăzute de Constituție sau de lege de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-o anumită materie, într-un anumit loc și timp; c) activitatea administrativă respectivă se realizează în nume propriu, ceea ce evocă fundamentul capacității, adică al aptitudinii de a fi subiect în raporturile juridice de putere; d) activitatea respectivă se înfăptuiește în realizarea puterii publice, adică cu folosirea puterii de constrângere a statului, pentru a se impune interesul public. Iar din sfera caracterelor competenței pot fi reținute: a) caracterul legal; b) caracterul obligatoriu; c) caracterul autonom; d) caracterul îndeplinirii competenței prin intermediul organelor de conducere și al funcțiilor publice [15, p. 278-279].

În literatura de specialitate sunt recunoscute trei categorii de competență:

Competența materială, desemnează ansamblul prerogativelor unei autorități publice, din punctul de vedere al cuprinsului și al specificului (naturii) lor. Sunt cunoscute două tipuri de competență materială: a) competența materială generală, care semnifică faptul că prerogativele unei autorități sunt nemărginite din punctul de vedere al întinderii și al specificului lor și b) competența materială specială, care vizează anumite segmente ale activității administrative.

Competența teritorială semnifică întinderea în spațiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenței sale materiale. Există două tipuri de competență teritorială: a) competență teritorială generală, exercitată la nivel național și b) competență teritorială locală, exercitată în anumite limite geografice delimitate.

Competență temporală semnifică întinderea în întinderea în timp a prerogativelor unui organ administrativ [15, p. 280-281; 5, p. 330-331].

Atât în legislație cât și în literatura de specialitate se mai face distincția între competența exclusivă, delegată și partajată [5, p. 330-331].

În legislația autohtonă, noțiunea „competențe” este definită în art.1 al *Legii privind descentralizarea administrativă 435-XVI din 28.12.2006* drept „ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite”.

În spațiul administrativ european și în lucrările științifice dedicate diverselor aspecte ale distribuirii puterii publice la diferite niveluri există o varietate foarte largă de noțiuni și abordări conceptuale care diferă de la stat la stat. Terminologia și semnificațiile atribuite în limbi diferite și în state cu sisteme administrative diferite provoacă înțelegerea eronată a conceptelor. Mai ales, acest lucru este valabil pentru noțiunea de „competență”.

De exemplu, ambiguitatea substantivului francez „compétence” (și a numeroaselor sale echivalente europene) este evidentă din înseși modalitățile în care este folosit acest cuvânt. Acesta este utilizat în mod frecvent, pentru a desemna o putere (de exemplu, atunci când se face referire la puterea legislativă), dar, de asemenea, să desemneze subiectul căruia îi aparține această putere (de exemplu, art. 72, alin. 3 din Constituția franceză, care prevede că autoritățile locale și regionale „dispun de o putere de reglementare pentru exercita-

rea competențelor ce le revin” [16] sau să desemneze autoritatea de a acționa (ca la articolul 72-1): „alegătorii din fiecare colectivitate teritorială pot să solicite ca adunarea deliberantă a respectivei colectivități să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ține de competența sa”) [16]. În Regatul Unit, legea se referă întotdeauna la „funcție”, „putere”, „responsabilitate” și indică obiectul căruia i se aplică această putere [17]; aceasta nu facilitează utilizarea pe scară largă a termenilor „responsabilitate” și „competență”. „Funcție” se referă întotdeauna la o anumită chestiune, în timp ce „responsabilitate” indică o obligație, iar „putere” - o posibilitate. „Funcția” este, prin urmare, un concept general și se referă la o chestiune care poate fi tratată fie printr-o „putere” sau o „responsabilitate”. Prin urmare, și termenul „putere”, este oarecum ambiguu, în funcție de contextul în care este utilizat. Pluralul „puteri” este similar cu sensul „competențelor” franceze și denotă o putere combinată cu materia și subiectul său [18].

De asemenea, este preferabil să se facă distincția între cuvintele franceze „pouvoir” și „compétence”; primul implică autoritatea de a acționa așa cum rezultă din Constituție și legislație, în timp ce al doilea termen se referă la subiectul care aplică această autoritate (în astfel de caz acesta poate fi, de asemenea, numit „funcție” în limba engleză) și/sau cadrul de acțiune în care se exercită această autoritate (în care caz aceasta poate fi, de asemenea, numită „competență” în limba engleză, ca în art. 4.2 din Cartă). În al doilea rând, cuvântul englez „functions” (*compétences*) este folosit pentru a desemna lucruri sau probleme care fac obiectul acestei puteri de a acționa, în timp ce cuvântul „power” (*compétence*) este folosit la singular sau plural pentru a da o idee generală a domeniului său de aplicare legală, pentru a reflecta limitele în care autoritatea care deține această putere are dreptul de a acționa [18].

„Powers” (la fel ca în art. 4.4 și 4.5 din

Cartă) și „functions”, reflectând, respectiv, cele două sensuri ale cuvântului francez *compétence(s)*, pot servi ca bază pentru comparația competențelor autorităților locale europene. Ele exprimă legătura dintre diferitele elemente ale autonomiei locale. Puterea (*compétence*) este autoritatea legală (authorisation) care să permită unei persoane recunoscută de dreptul public să acționeze cu un anumit scop sau pe un anumit subiect (funcție), folosind mijloacele prevăzute de lege.

Din punctul de vedere al activității publice, aceste probleme de terminologie sunt destul de ușor de explicat. O putere are importanță numai în ceea ce privește obiectul căruia i se aplică, precum și pentru autoritățile locale, care, prin definiție, nu au competența de a decide problemele de competență, faptul atribuirii competențelor presupunând alocarea simultană de funcții. Pe de altă parte, funcțiile atribuite ar fi inutile, fără a defini competența legală și resursele financiare care ar permite autorităților locale să ia măsuri în materiile respective.

Putem concluziona că:

- trebuie să fie făcută o distincție între termenii „funcție” (*compétence*) și „putere”;
- puteri (*compétence*) în sensul strict al autorității există numai prin combinarea unei funcții (*compétence matérielle*) și a puterilor sau responsabilităților (*pouvoirs*), pe care respectiva autoritate le poate aplica;
- funcțiile (*compétences*) nu pot fi analizate fără puteri sau responsabilități (*pouvoirs*), combinația dintre care determină gradul de libertate a autorității locale;
- puterile autorităților locale nu pot fi analizate izolat, ci trebuie să fie examinate întotdeauna în contextul relațiilor dintre autoritățile locale și guvernul central: în practică, distribuția funcțiilor este adesea o partajare de puteri (competențe), care se pot referi la aspectele abordate sau puterile

exercitate, sau ambele în același timp [18].

Cu toate că cuvântul „competență” („competențe”) este utilizat frecvent în literatura europeană, rămâne a fi necunoscut în cea mai mare parte a literaturii din alte regiuni ale lumii, în special cea a Statelor Unite. În mod tipic, Constituția SUA nu vorbește de „competențe”, ci de „puteri” [13].

Analizând semnificațiile noțiunii, V. Vedinaș menționa că „...un concept nu trebuie definit prin el însuși, iar termenul competență se impune a fi utilizat la singular nu la plural” [5, p. 332], afirmație pe care o împărtășesc.

Unii practicieni din autoritățile publice locale operează des cu noțiunea de „competență deplină”, atribuindu-i un conținut impropriu. Aș vrea să precizez că „competență deplină” nu înseamnă în mod neapărat că unui nivel de exercitare a puterii publice trebuie să i se acorde totalitatea unei responsabilități. Cele mai multe atribuții majore în lumea contemporană sunt partajate. În acest sens, puterea locală nu este un element izolat, ci unul esențial într-un sistem construit în baza conceptului de cooperare între nivelurile de putere publică.

Generalizând opiniile și aspectele legate de conținutul și semnificația noțiunii „competență”, propun următoarea definiție a noțiunii: competența autorităților publice reprezintă totalitatea drepturilor și a responsabilităților atribuite, realizate în mod autonom prin exercitarea prerogativelor de putere publică.

În încheiere, menționez că precizările terminologice privind noțiunile esențiale cu care se operează în materie de organizare teritorială a puterii publice, prezentate anterior, vor contribui la folosirea adecvată a noțiunilor și ca urmare vor fi eliminate incoerențele existente în cadrul normativ al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
2. Popescu C. L. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999.
3. Bălan E. Elemente de drept administrativ. București: Trei, 1999.
4. Termenul „autoritate” provine de la latinescul „auctoritas”, care derivă de la „augere”, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida”. În dreptul roman, se făcea distincție între putere și autoritate, în sensul că puterea aparținea poporului, iar autoritatea era exercitată de Senat. Apud Dincă, Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Ed. Economică, 2012, p. 27.
5. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Ed. Universul Juridic, 2012.
6. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Ed. Universul Juridic, 2008.
7. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: „Dreptul”, nr. 3, 1992.
8. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român. Ed. a II-a. București: LUMINA LEX, 1999.
9. Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139, 17.05.2013.
10. Alexandru I. et. al. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2002.
11. Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. București: Hiperion XXI, 1992.
12. Poalelungi O. Competența autorităților publice – unul din factorii ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic. În: „Revista Națională de Drept”, nr.1, 2013.
13. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. [Accesat: 22.02.2016]. Disponibil: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf>
14. Cf. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005, p. 278; Santai I., Tabără V. Administrație publică. Sibiu: Tecno Media, 2010, p. 26; Trăilescu A. Tratat elementar de drept administrativ. București: Ed. ALL BECK, 2002, p. 75; Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Universul Juridic, 2012, p. 239.
15. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005.
16. Constituția Franței. [Accesat pe 30.03.2016]. Disponibil în: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_roumain.pdf
17. Local Government Act 2000. [Accesat pe 30.07.2016]. Disponibil în: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf
18. Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). [Accesat pe 23.05.2016]. Disponibil în: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220_37821

Prezentat: 20 septembrie 2016.

E-mail: prorectorusc@gmail.com