

Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2021). Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova. In S. Cornea (Ed.), *Perspectivile și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educație. Vol. VIII, Partea 1* (pp. 11-26). Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79446-0>

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>

PUTEREA LOCALĂ ÎN SISTEMUL PUTERII PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

LOCAL POWER IN THE SYSTEM OF PUBLIC POWER IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Sergiu CORNEA

Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul

E-mail: cornea.sergiu@usch.md

ORCID ID: 0000-0002-0888-5902

Rezumat: *În societate, la diferite niveluri, există colectivități teritoriale publice – părți componente ale întregului, adică a poporului. Fiecare din aceste colectivități teritoriale realizează, în corespundere cu principiile autonomiei locale, propria putere publică care este exercitată nemijlocit de către populație sau de către autoritățile sale reprezentative. Funcțiile puterii publice se realizează la acele niveluri, unde pentru realizarea lor eficientă există posibilități și condiții adecvate.*

Diversitatea și ierarhia colectivităților teritoriale publice au drept consecință faptul că, în unul și același teritoriu, pot coexista mai multe autorități ale diverselor puteri publice. Compatibilitatea activității diferitelor puteri publice se rezolvă prin delimitarea clară a competențelor și responsabilităților respectivelor autorități ale puterii publice.

Obiectivele puterii publice locale privind ordonarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice reprezentative. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității privind dezvoltarea politică, economică, socială, spirituală.

Cuvinte cheie: *Republica Moldova, colectivitate locală, putere publică*

Abstract: *In society, at different levels, public territorial collectivities exist as component parts of the whole - the people in its entirety. Each of these collectivities perform, abiding by the principles of local autonomy, their respective public power which is exercised directly by the population or by the population's representative authorities. The functions of public power are realized at those levels where for their efficient realization there are adequate conditions and possibilities.*

As a consequence of the diversity and hierarchy of the public territorial collectivities, many authorities of different public powers may coexist in a single territory. The compatibility of activities of different public powers is solved by clearly delimiting the competences and responsibilities of said public powers.

The objectives of public power regarding the order of the public relations determines the functional dimension of representative public authorities. This activity should be directed exclusively in realizing the interests of the collectivity by political, economical, social and spiritual development.

Cuvinte cheie: *Republic of Moldova, local power, public power*

Introducere

Printre problemele mai puțin studiate, dar foarte importante din perspectiva științelor politice și administrative se numără și puterea locală – o formă deosebită ale relațiilor de putere care caracterizează nivelul de bază al puterii publice în societățile democratice contemporane. Problemele privind natura, esența, funcțiile și conținutul puterii care se realizează în cadrul colectivităților teritoriale locale nu au constituit obiectul investigațiilor științifice ale politologilor și specialiștilor din domeniul științei administrative din Republica Moldova.¹

Termenul referitor la acest nivel al puterii publice este folosit cu conținut divers în construcții terminologice cum ar fi: „putere locală”, „putere municipală”, „puterea colectivității locale”, „puterea reprezentativă locală”, „puterea executivă locală”, „puterea autorităților publice locale”. Dar, dincolo de pluralitatea semantică a noțiunii și de modul în care este percepută și analizată, puterea locală reprezintă un factor de o importanță vitală pentru dezvoltarea armonioasă a colectivităților teritoriale locale și afirmarea democrației locale în Republica Moldova.

¹ Analizând conținutul materialelor publicate în revistele de specialitate din Republica Moldova dedicate problemelor științei politice și a celei administrative am constatat că cercetarea fenomenului „putere locală” nu a constituit o preocupare a cercetătorilor și practicienilor din respectivele domenii. Autorii au fost preocupați mai mult de studierea diverselor aspecte ale reformei și a activității administrației publice locale.

Studierea lucrărilor consacrate problemelor organizării și funcționării puterii locale îmi permite să constat că există diverse abordări în definirea respectivului fenomen. Această situație se explică atât prin lipsa unor tradiții durabile în materie de autoadministrare locală, cât și prin existența unei diversități largi de modele ale autonomiei locale în practica internațională care au contribuit la apariția unui număr mare de viziuni și interpretări ale naturii și sensului puterii locale, fapt ce complică înțelegerea conținutului, a locului și rolului ei în sistemul puterii publice și a suveranității poporului.

Anume ambiguitatea interpretărilor de către decidenții politici și lipsa unei concepții științifice temeinic fundamentate privind puterea locală s-au numărat printre cauzele eșecului implementării reformelor în materie de autoadministrare locală derulate în cele trei decenii de independență și care au ca efect inexistența în Republica Moldova a unui sistem eficient al puterii locale. Din această perspectivă, elucidarea fenomenului puterii locale este de o importanță crucială pentru fragila democrație din Republica Moldova.

Odată cu adoptarea noii Constituții în anul 1994 au fost puse bazele constituirii unui nou sistem de putere locală.¹ Analiza sistemică a normelor constituționale ne conduce la ideea că alături de principiul separării pe orizontală a puterii (art. 6) există și principiul separării pe verticală a puterii publice (art. 109-113). Sistemul puterii publice care se răsfrânge asupra întregii populații stabilite în limitele unui anumit teritoriu este organizat la nivel statal, regional (raional) și local, unde toate nivelele de putere sunt echivalente și de aceeași importanță. Poporul, potrivit textului constituțional, este unica sursă a puterii publice în Republica Moldova. În același timp, la fiecare din nivelurile specificate supra există propriile particularități de exercitare a funcțiilor și responsabilităților de către autoritățile puterii publice, care sunt determinate, în primul rând, de gradul de apropiere/distanțare față populație. Autoritățile puterii statale soluționează treburile publice la nivel național, iar autoritățile puterii locale soluționează treburile publice la nivelul colectivității locale respective.

În efortul de a clarifica natura puterii locale pornesc de la prevederile art. 2 din Constituția Republicii Moldova care prevede că suveranitatea se exercită și prin intermediul organelor reprezentative ale poporului. Iar după cum rezultă din logica prevederilor art. 109, alin. 2 din Constituție autoritățile administrației publice locale sunt autorități reprezentative ale colectivităților locale.

Analizând conținutul și sensul articolelor constituționale consacrate administrației publice locale am constatat că puterea colectivităților locale constituie o formă distinctă a puterii publice, adică o formă de realizare de către popor a puterii sale.² Prevederile constituționale și legale privind posibilitatea realizării autonomiei locale prin referendum, alegeri și alte forme de exprimare directă a voinței populare sunt argumente plauzibile care confirmă justetea acestei constatări.

Absența în textul constituțional a unei stipulări exprese privind delimitarea puterii în statală și locală nu înseamnă inexistența ultimei. Sarcinile statului și a colectivității locale, în linii mari, sunt aceleași, diferența constă în amplitudinea sarcinilor și în cantitatea mijloacelor și a resurselor necesare pentru realizarea lor.

Curtea Constituțională în deciziile sale a statuat faptul că autoritățile puterii publice locale „sunt autonome în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele prevăzute de lege și nu sunt autorități ale statului, nu fac parte din sistemul organelor puterii de stat, menirea lor este de a organiza și rezolva treburile publice din sate și orașe, în interesul colectivităților care le-au ales și pe care le reprezintă”.³

Noțiunea „suveranitatea poporului” cu care se operează în Constituție are un conținut destul de larg, deoarece înseamnă, mai întâi de toate, posibilitatea poporului de a administra treburile publice atât în mod direct, cât și prin reprezentare.⁴ În același timp autoritățile publice locale, fiind reprezentative, nu fac parte

¹ Noua Constituție a Republicii Moldova a fost adoptată la 29 iulie 1994 și a intrat în vigoare la 27 august 1994. A fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 1 din 12.08.1994.

² Am în vedere articolele 112 (Autoritățile sătești și orășenești) și 113 (Consiliul raional) din Constituția Republicii Moldova.

³ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998; Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. În: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

⁴ Articolul 2 (pct.1) al Constituției R. Moldova stipulează că „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”.

din sistemul autorităților statale.¹ Pornind de la aceste constatări putem înainta concluzia privind natura publică a puterii locale care este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea poporului, adică puterea publică, are două varietăți: puterea publică statală și puterea publică locală. Realizarea puterii la nivel local, percepută ca o modalitate de soluționare a problemelor locale, presupune existența unor autorități publice care acționează în regim permanent, constituite în baza unor proceduri democratice și aflate sub controlul locuitorilor. Acesta este unul din mijloacele de realizare a puterii de către popor.

Autoritățile locale soluționează treburile publice locale și realizează servicii publice de interes local prin intermediul propriilor autorități administrative alese și prin referendum local, în condițiile legii. De aici rezultă că puterea autorităților publice locale nu provine din puterea statului, ci din voința alegătorilor locali, pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează.²

Chiar dacă Constituția Republicii Moldova nu folosește noțiunea „putere publică” și cu atât mai mult, pe cea de „niveluri de realizare a puterii publice”, dacă urmărim logica abordării în textul constituțional a problemei activității autorităților publice putem deduce că există două niveluri de exercitare a puterii publice: nivelul statal și nivelul local.

În majoritatea statelor contemporane există două-trei niveluri de realizare a puterii publice. Fiecare nivel al puterii publice are propriul său obiect de exercitare a puterii, este autonom și responsabil pentru acțiunile sale. În același timp, separate total unul față de altul aceste niveluri nu pot funcționa, ele fiind într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare are particularități sale distinctive. (Vezi Anexa 1)

Autoadministrarea locală este o administrare teritorială, dar să administrezi treburile publice fără a dispune de prerogative de putere este o sarcină irealizabilă. Pentru a ne convinge de acest lucru este necesar să analizăm problemele pe care le soluționează autoritățile puterii locale, probleme, care într-un fel sau altul, sunt legate de treburile publice și problemele existente la nivelul întregii societăți.

Puterea locală aplică o varietate de forme și metode în scopul administrării resurselor disponibile pentru a satisface necesităților populației locale. Principiile esențiale de funcționare a puterii locale sunt: funcționarea în baza principiilor autoorganizării, autosuficienței și autocontrolului.

În condițiile edificării societății democratice puterea locală trebuie să corespundă următoarelor exigențe:

- a) să se bazeze pe componenta juridică a organizării statale;
- b) să se constituie și să funcționeze în scopul satisfacerii necesităților vitale ale populației;
- c) să creeze cetățenilor posibilitatea de a-și realiza potențialul profesional și intelectual pe cale participării active în organizarea autoadministrării locale;
- d) să reacționeze operativ la schimbările în legislație și să se conformeze noilor cerințe;
- e) să soluționeze operativ și eficient problemele vitale ale populației;
- f) să perfecționeze, în mod permanent, abilitățile profesionale ale funcționarilor din autoritățile publice locale;
- g) să-și coordoneze activitățile cu autoritățile puterii locale ale altor colectivități teritoriale locale cu scopul de a coopera privind soluționarea mai eficientă a problemelor populației locale;
- h) să asigure transparența activității autorităților sale și să informeze populația referitor la activitatea sa;
- i) să elaboreze și să realizeze, cu implicarea activă a populației, proiecte de dezvoltare socială, economică și culturală locală;
- j) să asigure condiții pentru realizarea principiului participării populației la administrarea treburilor publice la nivel local;
- k) să găsească soluții de compromis în cazul apariției conflictelor de interese în scopul asigurării dezvoltării echilibrate a colectivității locale;
- l) să fie responsabilă pentru toate procesele care se derulează în cadrul colectivității locale.³

Dintre autorii autohtoni care au tratat și problema definirii noțiunii „putere locală” s-au remarcat V.

¹ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

² Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

³ Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2, с. 55.

Popa și I. Creangă.

V. Popa definește puterea locală ca o „formă specifică de putere publică, ansamblu de relații care exprimă autoritatea organelor de administrare publică locală prin capacitatea lor relativă și variabilă de a participa, într-un sens larg, la traducerea voinței generale, iar într-un sens restrâns, al voinței colectivității respective, asigurând realizarea acestora prin mijloace specifice organizării administrației publice locale, în conformitate cu constituția și legile statului, și care nu poate substitui puterea de stat”. Legătura strânsă existentă între puterea de stat și puterea locală, în viziunea lui V. Popa, pornește de la suveranitate, dreptul poporului de a-și decide singur soarta și se termină cu „dreptul aceluiași popor, organizat în colectivități teritoriale, de a-și administra de sine stătător problemele de interes local, participând astfel, împreună cu autoritățile centrale de administrare publică, la realizarea suveranității (puterii politice)”. Doar în acest sens, consideră dânsul, puterea locală poate fi acceptată ca o formă specifică de putere publică.¹

I. Creangă pornind de la prevederile constituționale, menționa că autoritățile publice locale sunt parte componentă a puterii executive deoarece Constituția (cu referință la capitolul VIII intitulat „Administrația publică”) „nu separă structural administrația publică centrală de administrația publică locală, prin urmare administrația publică constituie un sistem unic în cadrul statului”. Astfel, consideră autorul, „puterea locală este cea care emană din lege și este plasată în cadrul puterii executive”.²

Scopul prezentului studiu este de a studia fenomenul puterii publice locale din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale locale, caracteristică societăților contemporane și de a elucida rolul și importanța puterii locale în sistemul puterii publice din Republica Moldova.

Metodologia cercetării

Demersul interdisciplinar a constituit un element definitoriu al cercetării, implicând integrarea diferitelor domenii ale științelor sociale, permițând influențe reciproce de ordin metodologic și conceptual. Investigarea unui fenomen atât de complex cum este puterea locală a implicat utilizarea realizărilor, datelor și cunoștințelor din domeniile științelor sociale conexe. Cel mai puternic argument pentru interdisciplinaritate fiind „chiar faptul că viața nu este împărțită pe discipline”.³

În procesul de colectare a datelor am pus accentul pe analiza de conținut a prevederilor constituționale, a actelor normative în vigoare, a hotărârilor Curții Constituționale a Republicii Moldova, a documentelor și statisticilor oficiale, a lucrărilor științifice relevante pentru problema studiată.

Rezultate

A. Puterea publică a colectivităților teritoriale locale: o abordare din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale. Reprezentările contemporane privind puterea publică nu se mai pot limita doar la puterea statală. Nicio țară din lume, afirma H.F. Alderfer, nu poate fi administrată de la nivelul central, deoarece puterea centrală este prea depărtată de teritoriul și populația administrată și nu este în stare să perceapă adecvat interesele ei.⁴

În limitele teritoriale ale Republicii Moldova se realizează puterea statală, cu excepția raioanelor din stânga Nistrului, aflate temporar sub ocupație militară străină. În același timp, colectivitățile teritoriale locale dispun de propria lor putere, care este realizată fie prin mecanisme ale democrației directe, fie de către autorități publice reprezentative.

Sursa puterii statale a fost stabilită clar de către Constituția Republicii Moldova – poporul. Dar care este sursa puterii colectivităților teritoriale locale? Această problemă nu a suscitat interesul cercetătorilor din spațiul autohton, iar problemele privind puterea publică a colectivităților teritoriale locale nu au constituit obiect al investigațiilor științifice.

Așa cum puterea publică nu aparține doar statului, ci „tuturor stabilimentelor publice în măsura funcțiunii pe care o îndeplinesc și a interesului public”,⁵ noțiunea „putere publică” ar trebui abordată în interacțiune cu noțiunile „colectivitate teritorială publică” și „interes public local”.

Concepția colectivistă a puterii publice, elaborată de V.E. Cirkin pornește de la premisa că în

¹ Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998, p. 410-411; Popa V. et. al. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998, p. 33.

² Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 206.

³ Ciolan L. Dincolo de discipline. Ghid pentru învățarea integrată/crosscurriculară. București: Humanitas Educațional, 2003, p. 24.

⁴ Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries. N-Y. 1964. p. 238.

⁵ Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904, p. 129.

societatea contemporană puterea poporului se realizează la diferite niveluri și în forme diferite. La fiecare nivel de existență a colectivităților teritoriale, populația lor, ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților publice create de aceste colectivități teritoriale realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică. Puterea fiecărei colectivități constituie o componentă a puterii publice a întregului popor, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice. Fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivale ale colectivităților locale competența necesară pentru realizarea puterii lor.¹

În orice țară există mai multe tipuri de colectivități teritoriale publice. În fiecare astfel de colectivitate teritorială se constituie propria putere publică, care este realizată nemijlocit de către populație sau de către organele sale reprezentative. Puterea apare din necesitatea de a face față unor probleme și provocări cu care se confruntă colectivitățile respective. Dar natura acestei puteri, formele ei de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite.

Scopurile urmărite de puterea publică privind ordonarea și stabilizarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice și, drept urmare, caracterul și conținutul manifestărilor lor de voință. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității teritoriale privind dezvoltarea politică, economică, socială și spirituală.

Atunci când puterea are drept scop principal organizarea și coordonarea activităților vitale ale populației situată pe un anumit teritoriu și această unitate organică a populației, puterii și teritoriului în limitele căruia se află se distanțează, într-un fel sau altul, de alte colectivități teritoriale organizate astfel, adică atunci când puterea este realizată în raport cu o anumită comunitate teritorială umană, putem vorbi de existența puterii publice a colectivității teritoriale respective.

Cu toate că este diferită de cea statală, ea este totuși una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial distinct al poporului, care este unit nu doar de factorul geografic, în special – cel teritorial, dar și de factori sociali determinați de conviețuirea în comun și de apariția necesității de coordonare și de conducere a activităților vieții economice și sociale comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune, de rând cu formele soluționării nemijlocite de către populație a problemelor cu caracter local și existența unui aparat administrativ, funcționarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenței, fapt ce implică manifestări de putere publică, care reprezintă nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere dar și o condiție obligatorie a existenței sale.

Puterea publică a colectivităților locale este autonomă să acționeze în limitele competenței atribuite. Competența proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților locale pentru a rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.²

Colectivitatea locală își poate realiza puterea sa sub două forme: direct și prin reprezentare. Realizarea în mod direct a puterii se manifestă prin participarea populației la alegerile locale și referendumurile locale. Forma indirectă de realizare a puterii se materializează prin alegerea reprezentanților colectivității în autoritățile reprezentative care vor acționa în numele și în interesele acestei colectivități. Competențele realizate nemijlocit de către populație cât și de autoritățile publice locale create în baza alegerilor reprezintă voința populației colectivităților teritoriale locale care constituie o parte integrantă a poporului Republicii Moldova.

Desigur, în limitele teritoriale ale acestor colectivități acționează și puterea statală care este prezentă atât prin acțiunea legilor, prin autoritățile instituțiilor centrale ce funcționează în teritoriul respectiv, reprezentanții statului în teritoriu. Autoritățile puterii statale și reprezentanții lor în teritoriu rezolvă, la nivel local, problemele de interes național.

Puterea locală poate fi definită ca o relație socială volitivă, apariția căreia a fost determinată de necesitățile administrării treburilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relații este populația locală, reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.³

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 13; Idem, Современная концепция публичной власти (Тезисы). <http://www.igpran.ru/public/Chirkin-theses.pdf> (accesat la 22.08.2017).

² Чиркин В.Е. *Публично-правовое образование*. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, p. 89.

³ Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București -

B. Subiectul și obiectul puterii locale. Puterii locale, ca și oricărei alte forme de putere, îi este caracteristică existența a două componente indispensabile: subiect și obiect. Subiect, în acest caz, este populația locală stabilită în limitele unui anumit teritoriu, care își realizează dreptul său constituțional la administrare (Constituția Republicii Moldova, art. 39) și care își manifestă puterea în cadrul alegerilor și referendumurilor locale și prin autoritățile puterii locale constituite. Calitatea de obiect o au toate persoanele care locuiesc în limitele teritoriale ale colectivității teritoriale locale respective, precum și persoanele juridice care își desfășoară activitatea în teritoriul dat. Pentru ei, deciziile luate de către autoritățile puterii locale sunt obligatorii.

Astfel, despre puterea locală putem vorbi doar atunci când subiectul puterii este populația locală, care decide asupra problemelor importante ale vieții locale, crează nemijlocit autoritățile puterii locale cărora le delegă soluționarea problemelor vitale pentru colectivitate și controlează activitatea lor.

Analizând textul *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* am constatat că titlul art. 5 (subiecții autonomiei locale) nu corespunde conținutului.¹ Potrivit articolului menționat subiecți ai autonomiei locale, „prin care se realizează autonomia locală”, sunt autoritățile administrației publice deliberative și executive de ambele nivele. E lesne de remarcat faptul că respectivul articolul se referă nu la subiecții autonomiei, ci la autoritățile deliberative și executive ale colectivităților locale. Apare o confuzie: se creează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, ori ele sunt reprezentanții acestor colectivități, alese în vederea soluționării problemelor colectivităților locale.

Legiuitorul moldav folosește impropriu și noțiunea „colectivitate locală”. Noțiunea „colectivitate locală”, așa cum o interpretează legiuitorul autohton – „totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială”, înseamnă de fapt „comunitatea locală”.² Colectivitatea teritorială locală, după cum am demonstrat în paragraful precedent, este o noțiune mai largă, care include, în afară de comunitatea locală și alte elemente.

Acceptarea recunoașterii drept subiect al autonomiei locale nu a populației locale, ci a autorităților publice locale alese de populație se datorează tradițiilor și mentalității clasei politice moldovenești care nu se poate debarasa de „moștenirea” de sorginte sovietică. Tradiția sovietică și-a lăsat amprenta și asupra socializării politice a populației, fapt ce explică neimplicarea populației în rezolvarea problemelor de interes local. Neimplicarea populației este un indicator al dezvoltării insuficiente a autonomiei locale.

Este foarte important în această ordine de idei de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitatea locală și reprezentanții acestei colectivități, adică acei care îi reprezintă și care i-au decizii în numele lor. Acești reprezentanți, potrivit actelor normative în vigoare trebuie să corespundă unor criterii clar stabilite: să fie cetățeni ai Republicii Moldova; să corespundă censului de vârstă: 18 ani pentru consilieri și 25 ani pentru primari; să aibă capacitate juridică deplină; domiciliul permanent în unitatea teritorial-administrativă respectivă; să nu aibă antecedente penale nestinse. Mai menționăm că cetățenia Republicii Moldova este un criteriu esențial pentru a fi ales în autoritățile reprezentative ale colectivității locale.

Populația locală poate fi, în mod real, subiect al puterii atunci când acest lucru este fixat în textul constituțional și este dezvoltat în legislația națională. Doar elaborarea cadrului juridic nu este suficientă, ar trebui să existe și un mecanism de realizare a acestor prevederi de către populație. Sfera competenței autorităților puterii locale este stabilită de puterea statală, dar enumerarea lor completă și concretizată pentru fiecare colectivitate locală trebuie să fie stabilită de către populația locală în statutul colectivității locale respective cu luarea în considerare a posibilităților de a fi realizate (financiare, organizaționale, umane). Cred că populația colectivității locale în calitatea sa de subiect colectiv al puterii publice locale ar trebui să aibă un rol important în stabilirea limitelor de acțiune ale autorităților puterii locale. Și limitele teritoriale ale colectivității locale concrete ar trebui să fie stabilite de către populație, având în vedere atât factorii de ordin subiectiv (doleanțele, inițiativa populației de a-și realiza dreptul la autoadministrare în anumite limite teritoriale), cât și a celor de ordin obiectiv (existența resurselor materiale, financiare și, nu în ultimul rând, a celor umane).

Puterea locală se va afirma și va funcționa pe deplin doar în cazul când autoritățile puterii publice - atât centrale cât și locale - vor recunoaște calitatea de subiect al autonomiei locale populației colectivităților teritoriale locale și, tocmai din acest punct de vedere, trebuie implicată în procesul decizional local în scopul

Brăila: Editura Academiei Române - Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 106.

¹ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

² Cf. DEX (2009): *Comunitate* – totalitatea locuitorilor unei localități, ai unei țări etc.

soluționării problemelor colectivității locale respective. Implicarea populației în rezolvarea problemelor ce țin de bunăstarea ei este fundamentul componentei social-politice a autonomiei locale și o condiție necesară pentru dezvoltarea ei.

Rezumând aserțiunile prezentate supra constat următoarele:

În orice colectivitate teritorială stabilă și organizată, conducerea treburilor publice ia forma unor relații de putere. Altfel spus, în orice colectivitate umană organizată există, în mod neapărat, relații de putere, puterea fiind o condiție obligatorie a existenței și funcționării sale. Aceste relații de putere sunt necesare pentru a rezolva problemele existente și a îndeplini sarcinile colective. Puterea în colectivitățile teritoriale locale are un caracter distinct față de puterea socială globală, fiind o emanație a populației colectivității locale respective.

Această putere nu este puterea statului. Puterea locală este o putere nestatală a colectivității locale.¹ Aceasta este puterea proprie a populației acestei colectivități locale realizate în limitele Constituției și cadrului normativ al statului. Această putere nu poate fi tratată ca o „părticică” a puterii de stat și respectiv nu putem defini puterea colectivității locale drept putere statală, iar autoritățile sale drept organe ale puterii statale.

Reprezentantul poporului este statul care posedă o formă deosebită a puterii publice – puterea statală. Ea este puterea publică supremă, cea care stabilește limitele și competențele celorlalte forme ale puterii publice.

Colectivităților locale le aparține o altă formă de putere publică care are scopul de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Cu toate că este diferită de cea statală, ea este una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial al poporului, care este unit nu doar de factorul geografic, în special - cel teritorial, dar și de factori sociali determinați de conviețuirea în comun și de aici apariția necesității de coordonare și de conducere a activităților vieții comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune, de rând cu formele soluționării nemijlocite de către populație a problemelor cu caracter local și existența unui aparat administrativ, funcționarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenței, fapt ce implică manifestări de putere publică, care reprezintă nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere, dar și o condiție obligatorie.

Puterea publică a colectivităților locale este autonomă să acționeze în limitele competenței atribuite. Competența proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților locale pentru a rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.²

Populația locală își poate realiza puterea sa sub două forme: direct și prin reprezentare. Realizarea în mod direct a puterii se manifestă prin participarea populației la alegerile și referendumurile locale. Forma indirectă de realizare a puterii se materializează prin reprezentanții săi aleși în autoritățile reprezentative care vor acționa în numele și în interesele acestei colectivități locale. Autoritatea realizată nemijlocit de către populație, cât și de autoritățile publice locale constituite în baza alegerilor reprezintă voința populației colectivităților teritoriale locale care constituie o parte integrantă a poporului Republicii Moldova.

Puterea locală poate fi definită ca o relație socială volitivă, apariția căreia a fost determinată de necesitățile administrării treburilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relații este populația locală, reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.

Cu toate că subiectul puterii publice a colectivităților locale este populația lor, care reprezintă o parte din poporul țării, din punct de vedere juridic puterea statală este cea care atribuie competență altor colectivități teritoriale publice, le acordă calitatea de persoane juridice publice, determină volumul competenței autorităților lor. Puterea statală este prezentă la nivel local atât prin acțiunea legilor cât și prin autoritățile instituțiilor centrale ce funcționează în teritoriul respectiv. Autoritățile puterii statale și reprezentanții lor în teritoriu soluționează, la nivel local, problemele de interes național.

În încheiere, formulez următoarea definiție a noțiunii *putere locală*: puterea locală este o varietate a puterii publice care reprezintă puterea colectivităților locale, recunoscută juridic și care acționează în limitele teritoriale ale colectivității locale, se bazează pe norme legale și este exercitată în numele colectivității locale de către autoritățile puterii locale.

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 11-12.

² Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: ИНФРА-М, 2011, р. 89.

C. Caracteristicile esențiale ale puterii locale. Pentru înțelegerea mecanismului funcționării puterii locale este foarte important de a distinge caracteristicile sale esențiale. Această necesitate este impusă de următorii factori:

În primul rând, noțiunea „putere locală” este interpretată în mod echivoc, iar legiuitorul nici nu folosește această noțiune.

În al doilea rând, în literatura de specialitate puterea locală este examinată în contextul soluționării problemelor de interes local și a asigurării condițiilor vitale pentru existența colectivității locale. Activitatea puterii locale este direcționată spre satisfacerea diverselor interese ale populației – economice, edilitar-gospodărești, sociale, culturale. Interesele locale fiind tratate ca un fenomen care catalizează vitalitatea colectivității locale și care condiționează dezvoltarea complexă a colectivității, ca interese care necesită apărarea lor juridică și garantarea realizării lor de către stat. Aceste interese au particularități distincte și se deosebesc de cele statale după modalitățile, mijloacele și resursele asigurării lor. Aceste interese trebuie luate în considerare și trebuie corelate cu cele statale și regionale.

În al treilea rând, puterea locală este orientată asupra soluționării problemelor locale concrete, caracterizându-se și ca un fundament volitiv al activităților privind soluționarea problemelor locale, corelată cu subiecții realizării ei: populația locală, autoritățile puterii, structurile asociative, diverși subiecți care prestează servicii publice. După esența sa, puterea locală este puterea cea mai apropiată de populație, atât geografic cât și funcțional.

Puterea locală ca formă autonomă a puterii publice, care apare și funcționează în sistemul relațiilor sociale la nivel local, are un șir de caracteristici, care determină natura sa politico-administrativă deosebită. Analiza actelor normative care reglementează funcționarea puterii locale, a literaturii de specialitate și a activităților practice realizate de autoritățile publice locale îmi oferă posibilitatea de a scoate în evidență următoarele caracteristici ale puterii locale:

Este un sistem autonom de organizare a vieții populației locale și de soluționare a problemelor lor vitale. Dreptul la autoadministrare în formele organizaționale de administrare a treburilor publice stabilite de lege se realizează de către populația locală, potrivit cu doleanțele ei și autonom în raport cu autoritățile puterii statale. Realizarea de către autoritățile puterii statale a atribuțiilor lor, inclusiv a celor de control, privind colectivitățile teritoriale locale și autoritățile locale se admite doar în cazurile prevăzute de legislație.

Puterea publică a colectivităților teritoriale publice este autonomă să acționeze în limitele competențelor atribuite privind soluționarea problemelor de interes local. Competențele proprii atribuite caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților teritoriale publice pentru a rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.

Nu există puteri ierarhic superioare care ar avea competențe imperative asupra puterii locale, adică nu există o verticalitate a puterii.

Este o formă socială de realizare a puterii poporului. După natura sa politico-juridică puterea locală nu este una statală, esența ei este dată de inițiativa socială și capacitatea organizatorică a locuitorilor, autoidentificarea necesităților lor colective și autorealizarea lor în activitățile practice, controlul nemijlocit al cetățenilor asupra activității organelor puterii publice locale.

Dovadă a ponderii pe care o are dimensiunea socială în sistemul puterii publice locale este și folosirea instituțiilor democrației directe în actul autoadministrării.

Este o formă legală de autoreglare a vieții locale. Procesul de realizare de către populația locală a puterii are o acoperire normativă, reprezentată de instituția puterii locale, care include o grupă distinctă de norme legale care se referă la formele organizatorice și juridice de realizare de către populația colectivității locale a puterii sale, sunt stabiliți clar subiecții și limitele manifestării relațiilor de putere. Fundamentul juridic al funcționării puterii locale îl constituie principiile și normele conținute în acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte, Constituția, legislația Republicii Moldova, statutele „unităților administrativ-teritoriale” și actele autorităților publice locale.

Este autonomă în limitele competențelor stabilite de puterea statală. Legiuitorul a reglementat sferile de competență ale autorităților puterii publice locale și a stabilit mecanismul de conlucrare cu autoritățile puterii statale. Acest mecanism nu presupune nici subordonarea autorităților puterii locale față de cele statale și nici posibilitatea ultimelor de a face presiuni sau de a influența pe cale administrativă autoritățile puterii publice locale. Aceste particularități indică direct asupra faptului că autoritățile locale reprezintă o componentă autonomă a sistemului autorităților de realizare a puterii publice care este strâns legată de autoritățile statale prin competențele atribuite, dar în același timp separată organizațional de

acestea.

Este limitată spațial de hotarele unui teritoriu strict delimitat. Limitele teritoriale ale activității puterii locale, restrângerea sferei de acțiune la teritoriul colectivității locale, în activitatea practică se realizează prin stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivității respective. Această caracteristică denotă caracterul obiectivat teritorial al activității puterii locale. Puterea locală nu poate exista și acționa în afara limitelor teritoriale ale colectivității locale deoarece, astfel își pierde esența sa de a gestiona treburile publice anume pentru colectivitatea dată, în interesele căreia acționează. Interesele locale și determinate de acestea, problemele de importanță locală, care sunt structurate pe domenii de competență ale autonomiei locale, au un caracter teritorial-local, adică limitele teritoriale de exercitare a puterii locale sunt încadrate în hotarele administrative ale colectivității locale.

Are caracter democratic. Puterii locale, prin însăși esența sa, îi sunt caracteristice forme democratice de organizare și manifestare, disponibile direct populației colectivității teritoriale locale. Colectivitatea locală își poate realiza puterea sa sub două modalități: direct și indirect (prin reprezentare). Realizarea în mod direct a puterii se manifestă prin participarea populației la alegerile și referendumurile locale. Forma indirectă de realizare a puterii se materializează prin reprezentanții colectivității aleși în autoritățile reprezentative care vor acționa în numele și în interesele acestei colectivități.

Are caracter public și este nivelul primar în sistemul relațiilor puterii publice a statului. Puterea locală este constituită cu respectarea principiului constituțional al separării și colaborării puterilor.

Are caracter legitim. Componenta, structura și modalitatea de constituire a organelor sale, reprezintă rezultatul voinței populației locale, exprimate în baza experienței și analizei lor raționale. Puterea locală poate fi considerată legitimă dacă corespunde așteptărilor și percepțiilor comunității locale.

Are caracter instituționalizat. Posedă aparat propriu specializat de realizare a atribuțiilor de putere publică. Autoritățile puterii locale, în orice formă, pot fi create doar în baza voinței cetățenilor, deoarece crearea lor pe calea centralizată fără a lua în considerare voința și doleanțele locuitorilor, de către lege nu este prevăzută.

Caracteristicile organizării instituționale ale puterii locale cuprind următoarele elemente: a) numărul nivelurilor ierarhice; b) componenta; c) competențele atribuite; d) modalitatea de formare a organelor puterii; e) modalitatea de interacțiune cu celelalte nivele ale puterii publice.

Printre factorii care ar trebui avuți în vedere la alegerea unui anumit model instituțional al puterii locale pot fi menționați: volumul competențelor atribuite respectivelor organe, dimensiunea colectivității teritoriale locale și infrastructura social-economică existentă, capacitățile fiscale și potențialul de lărgire a bazei impozabile, nivelul de competență și gradul de profesionalism al funcționarilor publici locali, diversitatea și amploarea formelor de activitate economică existente, nivelul și formele de cooperare a organelor puterii locale cu cele statale.

Are caracter uniformizat. Aceasta se manifestă prin abordarea tipizată și uniformizată a activității autorităților publice locale în realizarea prerogativelor de putere publică. Deși fiecare colectivitate locală dispune de propria putere publică, ea este supusă procesului de uniformizare și reglementare din partea statului. Statul nu numai uniformizează, dar și limitează competențele altor colectivități locale, atribuindu-și rezolvarea problemelor importante ce țin de interesul național. În multe cazuri statul își atribuie și soluționarea unor probleme ce țin de competența altor colectivități locale, dacă ele pot influența bunăstarea societății în ansamblu.

Are caracter general. Dispozițiile puterii locale se referă la toate persoanele (atât fizice cât și juridice) aflate în limitele teritoriale ale colectivității locale.

Are o orientare socială. Puterea locală, fiind o formă autonomă a puterii publice, după natura, esența și funcțiile realizate este cea mai orientată social formă de realizare a puterii publice. Sub aspect funcțional, puterea locală este cel mai dinamic și proxim instrument de prestare a serviciilor sociale.

În acelaș timp, puterea locală este un catalizator puternic al formării societății civile, deoarece participarea conștientă a populației în procesul de creare a condițiilor de trai decente în limitele unei anumite entități teritoriale contribuie la formarea simțului responsabilității pentru soluționarea problemelor locale, sporind astfel activismul lor civic.

Are responsabilitate socială. Caracterul responsabil al activității puterii locale presupune că își asumă toată responsabilitatea consecințelor pentru deciziile luate și acțiunile săvârșite de către autoritățile puterii locale. Mai menționez că autoritățile puterii locale și funcționarii publici care activează în aceste organe sunt responsabili, în funcție de circumstanțe, față de comunitatea locală, stat, persoane fizice și juridice. Astfel, responsabilitatea socială este recunoscută drept criteriu obligatoriu al puterii publice locale.

Formele responsabilității organelor și funcționarilor sunt determinate de lege.

*Are prerogativa de a dispune de proprietate publică.*¹ Proprietatea publică de care dispune constituie fundamentul material necesar pentru realizarea de către puterea locală a competenței atribuite.

Are continuitate în timp. Acțiunea în timp a puterii locale este nelimitată.

Are prerogativa colectării mijloacelor financiare. Mijloacele financiare sunt colectate prin taxe și impozite locale. Își poate forma propriul buget, folosind resursele financiare disponibile pentru soluționarea problemelor vitale ale colectivității teritoriale locale.

Are prerogativa de a folosi legal constrângerea. Aceasta prerogativă este utilizată în scopul asigurării realizării deciziilor adoptate.

D. Funcțiile puterii locale. Formele organizaționale ale puterii publice sunt legate de manifestările de voință ale poporului atât în mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în funcție de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea de statală sau locală. Integritatea puterii publice ca fenomen social este asigurată de faptul că sursa prerogativelor de putere pe care le posedă este poporul, moment reflectat și în următoarele prevederi constituționale:

- Voința poporului constituie baza puterii de stat și se exprimă prin „alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat” (Constituția Republicii Moldova, art. 38, alin. 1);

- Formarea autorităților publice locale se bazează pe principiul eligibilității, adică a exprimării voinței populației colectivității teritoriale locale (Constituția Republicii Moldova, art. 109, alin. 1; art. 112, alin. 1).

Orice sistem, inclusiv cel al puterii locale, funcționează prin intermediul autorităților sale.² Autonomia instituțională a puterii publice locale rezultă, în primul rând, din faptul că, colectivitățile locale prezintă o autoritate politică anterioară celei statale. Instituțiile, în sens larg, sunt unitatea imediat superioară individului,³ și reprezintă un sistem de norme ce reglementează o arie socială – familia, sistemul de rudenie, sistemul de conducere politică. În sens restrâns instituțiile sunt sisteme publice – guvern, ministere, consiliu raional, consiliu local, primărie. Cele mai multe abordări sunt circumscrise ideii că instituțiile influențează strategiile actorilor, adică modul în care aceștia încearcă să-și atingă scopurile. Acest lucru este evident datorită faptului că instituțiile determină: a) cine sunt actorii legitimi, b) numărul de actori, c) ordonarea acțiunii, și într-o mare măsură, d) ce informații vor avea actorii despre intențiile fiecăruia dintre ei.⁴

Puterea locală se realizează de un sistem de autorități publice care constituie un complex de elemente interdependente. În acest context menționez că pentru funcționarea sistemului este importantă funcționarea fiecărei autorități publice. De fapt, pentru funcționarea eficientă a sistemului e important nu atât autoritatea publică propriu-zisă, cât funcțiile îndeplinite de ea. Funcțiile unei autorități publice trebuie examinate doar în context cu funcțiile sistemului autorităților publice locale în general. Funcțiile atribuite unei instituții din cadrul administrației publice locale sunt încadrate în totalitatea funcțiilor realizate în sistemul puterii publice locale. Mai este important de subliniat faptul că realizarea de către organul puterii locale a unei anumite funcții reprezintă nu o activitate arbitrară, ci una care are un caracter foarte clar stabilit. Funcție a autorității puterii locale poate fi considerată o sumă de acțiuni obligatorii, stabilite de un act normativ, în scopul realizării cărora își desfășoară activitatea.

Funcțiile exercitate de puterea locală sunt determinate de tradițiile istorice, legislație, politicile implementate la nivel național și local, practicile curente, de realizările științei, de voința forțelor politice guvernante etc. Pentru funcționarea eficientă a puterii locale este foarte important de a clarifica sensul funcțiilor puterii locale și a stabili conținuturile acestor funcții.

Preocuparea principală a puterii locale constă în soluționarea problemelor vitale ale comunității cu forțele și resursele proprii. Putem afirma cu certitudine că anume problemele de importanță locală ca substrat al constituirii colectivității locale constituie obiectul principal de activitate al puterii locale, care condiționează predestinarea sa funcțională și care determină sistemul funcțiilor realizate de această formă

¹ Articolul 127, pct. 3 din Constituție prevede că „proprietatea publică aparține statului și unităților administrativ-teritoriale”.

² 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. (A se vedea: Dincă, Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012, p. 27.)

³ Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituții și politici. Iași: Universitatea “Al. I. Cuza”, Centrul de studii europene, 2004, p. 61.

⁴ Manual de știință politică / ed.: R.E.Goodin, H.-D. Klingeman. Iași: Polirom, 2005, p. 138.

de realizare a puterii publice. În acest fel, potrivit opiniei cercetătorului ucrainean A.V. Batanov se poate afirma că funcțiile puterii locale:

- a) sunt direcțiile ei principale și formele de realizare, mai întâi de toate, din perspectiva dreptului cetățeanului la administrarea treburilor publice;
- b) cuprind componentele principale ale dimensiunii sociale a puterii publice privind realizarea sarcinilor care intră în sfera problemelor de importanță locală;
- c) reflectă natura non-statală a puterii publice (cu toate că, într-o oarecare măsură, autoritățile puterii locale participă și la realizarea funcțiilor puterii statale);
- d) oferă răspuns la întrebarea: cu ce poate și cu ce trebuie să se ocupe puterea locală;
- e) caracterizează conținutul material al activității autorităților puterii locale.¹

Astfel, funcțiile puterii locale sunt direcțiile principale și formele de realizare a ei, prin care se reflectă voința și interesele locuitorilor și predestinarea socială a acestei forme a puterii publice, se asigură interacțiunea subiecților sistemului autonomiei locale între ei cât și cu puterea statală în procesul de soluționare a problemelor de importanță locală.

Deoarece spectrul funcțiilor puterii locale este unul destul de larg, sistematizarea și clasificarea lor este una din sarcinile greu de realizat. Punctul de plecare în rezolvarea acestei probleme ar trebui să fie selectarea criteriilor în baza cărora se va realiza clasificarea. Luând în considerare faptul că funcțiile puterii locale, prin definiție, determină formele ei de activitate, drept criterii de clasificare trebuie luate elementele esențiale ale activității autorităților locale. Orice activitate reprezintă o noțiune complexă și structurată care se manifestă printr-un șir de elemente, printre care, scopul, subiectul, obiectul, mijloacele, formele, metodele de activitate și alte criterii. De aici rezultă că este rezonabil de a clasifica funcțiile puterii locale potrivit caracteristicilor acestei forme a puterii publice și a activității subiecților realizării ei: subiecții, obiect, mijloacele, condiții de realizare, proveniență ș.a. În acest sens, funcțiile puterii locale, este recomandabil să fie clasificate în funcție de:

- a) scopurile și sarcinile autonomiei locale, a sferei de competență, adică cu anumite domenii ale vieții locale: politic, economic, social, cultural, ecologic. Corespunzător acestor domenii sunt și funcțiile puterii locale: politice, economice, sociale, culturale și ecologice. În funcție de sfera de realizare a acestor funcții ele ar putea fi divizate în funcții interne și externe (proprii și atribuite);
- b) nivelurile teritoriale de realizare a puterii locale. În corespundere cu acest criteriu se poate evidenția sistemul funcțiilor teritoriale ale puterii locale: funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul I (comune, orașe) și funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul II (raion);
- c) subiecții sistemului autonomiei locale. Potrivit acestui criteriu putem evidenția funcțiile subiecților primari ai puterii locale – ale colectivităților locale, funcțiile organelor reprezentative ale colectivităților locale, funcțiile organelor executive ale puterii locale;
- d) mijloacele, metodele și modul de realizare a puterii locale. În corespundere cu acest criteriu este recomandabil de a evidenția sistemul funcțiilor tehnologice ale puterii locale. Aceste funcții includ: de informare, de planificare, de elaborare a actelor normative, bugetar-financiară, material-tehnică, control social, ș.a.²

Urmare a analizei prevederilor legislației în vigoare și a activității practice a autorităților publice locale pot fi enumerate următoarele funcții esențiale realizate de puterea publică locală:

- a) *Funcția decizională* (de elaborare a actelor normative). Dacă e să analizăm situația privind elaborarea actelor normative vedem că această prerogativă o au consiliile locale și raionale, primării și președinții de raion.
- b) *Funcția executivă* (de aplicare a normelor de drept și a deciziilor adoptate) care include două componente: executivă – executarea, îndeplinirea cerințelor normelor juridice și cea de dispoziție – gestionarea resurselor materiale și financiare. Examinând funcțiile autorităților locale ajungem la concluzia că ambele tipuri de organe ale puterii locale, reprezentative și executive, realizează funcții executive și de dispoziție.
- c) *Funcția reprezentativă*, care se rezumă la reprezentarea intereselor populației locale. Funcția aceasta e realizată, în primul rând de consilierii locali, care sunt aleși de locuitori și reprezintă interesele lor. Și primarul are funcții de reprezentare, deoarece e ales de toți locuitorii. Dacă e să comparăm ponderea

¹ Батанов А. В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 24.

² Ibidem.

reprezentativității primarului ca autoritate executivă, ales de către populația locală, ea este echivalentă cu voința colectivă exprimată de consilieri.

d) *Funcția de control*, care presupune monitorizarea situației existente privind realizarea programelor, strategiilor și a deciziilor adoptate. În urma studierii actelor normative și a analizei activității practice a autorităților publice locale se poate constata că funcția de control în sistemul puterii publice locale este realizată de:

- consiliul local, care are prerogative, în limitele competențelor atribuite, de a controla participanții la relațiile sociale locale;

- primarul, care poate controla nemijlocit, în limitele atribuțiilor sale activitatea actorilor vieții locale sau delega anumite atribuții de control organelor aflate în subordinea sa.

e) *Funcția de asigurare a participării populației în procesul de soluționare a problemelor locale*. Principala funcție politică a puterii locale constă în mobilizarea locuitorilor și organizarea participării lor la viața publică locală.

E. Legalizarea, legitimitatea și statutul puterii locale. Examinând puterea locală ca formă deosebită a puterii publice, aș vrea să menționez că ea are o dublă fundamentare: juridică și social-psihologică. În acest context voi analiza problemele privind legalizarea și legitimitatea puterii locale. Legalizarea înseamnă recunoașterea corectitudinii, din punct de vedere juridic, a creării, organizării și activității, iar legitimitatea face puterea locală acceptabilă, necesară în accepțiunea celor care sunt subordonați comandamentelor sale.

Legalizarea puterii locale poate fi realizată pe diferite căi, principala dintre care este adoptarea, pe cale democratică, a Constituției statului. Legalizarea se corelează cu recunoașterea, admiterea, susținerea uneia sau alteia instituții sau organ de către un act normativ și, mai întâi de toate, de către legea fundamentală a statului. De aceea, în tendința determinării legalității sau a ilegalității constituirii sistemului de realizare a puterii publice trebuie să determinăm măsura în care actele normative, prin care se face legalizarea corespund principiilor de drept unanim acceptate.

Din această perspectivă, reiterez faptul că, Constituția Republicii Moldova prevede realizarea puterii de către popor nu numai în mod direct, prin autoritățile puterii statale, dar și prin intermediul autorităților puterii locale. În afară de aceasta, Constituția recunoaște proprietatea publică (art. 9, alin. 1) și autonomia locală (art. 109-113). O astfel de abordare a autonomiei locale în textul constituțional înseamnă, în fapt, legalizarea (recunoașterea juridică) a puterii locale. În afară de Constituție, o serie de alte acte normative reglementează procesul realizării puterii locale.¹ Faptele enumerate supra sunt o dovadă a faptului că puterea locală este recunoscută la nivel juridic și este, alături de puterea statală o putere legală pe teritoriul Republica Moldova.

Mai complexă este problema fundamentării legitimității puterii locale. D. Beetham menționa că „puterea poate să se considere legitimă și să fie sigură de susținerea cetățenilor dacă ea corespunde următoarelor trei condiții care alcătuiesc fundamentul normativ al legitimității: a) puterea corespunde regulilor acceptate sau instaurate în societate; b) aceste reguli sunt justificate prin trimiterea la credința împărtășită de cei ce guvernează și cei guvernați; c) există dovezi, sub formă de acțiuni a guvernaților privind existența relațiilor de putere”.²

În condițiile Republicii Moldova puterea locală poate fi considerată legitimă dacă structura organelor sale, modalitatea de constituire a lor, activitatea funcționarilor publici locali corespund așteptărilor, percepțiilor care s-au format la populația locală în baza experienței și analizei lor raționale.

Foarte aproape, ca sens, este și noțiunea de „încredere” – populația locală va avea încredere în acea putere la care modalitatea de organizare și acțiune corespunde principiilor sale morale.

Noțiunea „statut al puterii locale” se numără printre subiectele ambigue și mai puțin cercetate. Noțiunea de „statut”, de obicei e tratată ca o totalitate de drepturi și obligațiuni a unei persoane (fizice sau juridice) sau a unei instituții politice care stabilește juridic poziția lor în societate. Dar, e imposibil de a o defini doar prin prisma normelor juridice, deoarece statutul reprezintă nu doar o situație, ci și o stare. Statutul puterii locale este determinat de condițiile social-economice, politice, culturale de viață ale societății. În acest fel, statutul se prezintă ca o categorie variabilă, influențată de mai mulți factori interni și

¹ Printre cele mai importante menționez următoarele: Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006; Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000; Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436-XV din 06.11.2003; Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438-XVI din 28.12.2006.

² Beetham D. The legitimation of power. London: Macmillan, 1991, p. 4, 10-12, 120.

externi. Pentru determinarea statutului puterii locale trebuie elucidate gradul de autonomie al acestei instituții și de integrare în sistemul politic al societății.

Referitor la instituția puterii locale pot fi evidențiate trei tipuri de statut: social, politic și juridic.

Statutul social se constituie în baza relațiilor dintre societatea civilă și puterea locală și este determinat de rolul și locul ei în viața socială. Un criteriu important privind aprecierea statutului social al puterii locale este existența unui temeinic fundament social. Puterea locală acumulează și articulează interesele populației, îndeplinește rolul de mediator între colectivitatea teritorială locală și autoritățile puterii statale.

Statutul juridic îl determină totalitatea relațiilor juridice legate de constituirea, organizarea și activitatea puterii locale.

Statutul politic al puterii locale se constituie din relațiile dintre puterea statală, puterea locală și societatea civilă, având, evident, propriile interese și sfere de influență. Aspectul politic al noțiunii „statut” este înțeles ca o poziție, stare cu predestinare obiectiv stabilită, cu anumite funcții, drepturi și obligațiuni și reprezintă un anumit sistem cu trăsături distincte, legături și nivele de organizare. Statutul politic al puterii locale este determinat de factorii politici și ideologici: organizarea statală, sistemul politic, regimul politic și cultura politică, de locul și rolul puterii locale în viața colectivității teritoriale locale, în sistemul politic al statului, formarea și realizarea voinței politice.

Practica realizării reformelor democratice a demonstrat că lipsa atenției corespunzătoare din partea statului față de puterea locală, mai ales la însemnătatea ei din punct de vedere politic, provoacă un șir de consecințe negative. Și lipsa unei poziții clare a legiuitorului privind determinarea rolului politic al autonomiei locale și locului ei în sistemul separării puterilor dezorganizează puterea, elimină un plast important al relațiilor publico-juridice din piramida puterii. Doar în condițiile înțelegerii și recunoașterii puterii locale ca atare sunt posibile descentralizarea reală, separarea adevărată a puterilor în stat și respectiv, respectarea reală a drepturilor și libertăților omului.

Statutul politic se manifestă în cadrul realizării funcțiilor politice, dar puterea locală este în stare să realizeze unele sau altele funcții în măsura în care îi reușește să obțină un anumit statut în sistemul politic. În acest sens, criteriile generale privind stabilirea statutului politic al autonomiei locale pot fi: a) autonomia puterii locale; b) gradul de detaliere de către stat a competențelor puterii locale; c) nivelul de libertate al puterii locale privind acordarea serviciilor publice populației; d) gradul autonomie în domeniul fiscal de care dispune puterea locală; e) recunoașterea și încrederea populației față de puterea locală și posibilitatea reală de a influența sistemul politic al societății; f) mecanismul și formele de control a activității puterii locale din partea statului.¹

Discuții

În societate, la diferite niveluri, există colectivități teritoriale publice – părți componente ale întregului, adică a poporului. Fiecare din aceste colectivități teritoriale realizează, în corespundere cu principiile autonomiei locale, propria putere publică care este exercitată nemijlocit de către populație sau de către autoritățile sale reprezentative. Ea apare din necesitatea de a face față unor provocări cu care se confruntă colectivitatea, doar că natura acestei puteri publice, formele ei de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite.

Funcțiile puterii publice se realizează la acele niveluri, unde pentru realizarea lor eficientă există posibilități și condiții adecvate. Puterea publică suverană este puterea întregului popor cuprins în cadrul societății organizate în stat și poporul Republicii Moldova determină acea parte a puterii publice de care dispune una sau altă parte a sa (a poporului), care se regăsește în cadrul colectivității teritoriale publice, iar formele de realizare a acestei puteri se reglează de către autoritățile abilitate ale statului.

Diversitatea și ierarhia colectivităților teritoriale publice au drept consecință faptul că, în unul și același teritoriu, pot coexista mai multe autorități ale diverselor puteri publice. Compatibilitatea activității diferitelor puteri publice se rezolvă prin delimitarea clară a competențelor și responsabilităților respectivelor autorități ale puterii publice.

Obiectivele puterii publice locale privind ordonarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice reprezentative și, drept urmare, caracterul și conținutul manifestărilor lor de voință.

Existența colectivităților teritoriale publice cu partea „proprie” de putere publică nu înseamnă că în

¹ Cornea S. Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019, p. 37-40.

colectivitățile teritoriale publice nu funcționează puterea de stat. Suveranitatea, legile statului se răspândesc pe întregul său teritoriu, există controlul statului (în limitele legii) privind legalitatea activității autorităților publice locale.¹

Deși fiecare colectivitate teritorială publică dispune de propria putere publică, ea este supusă procesului de uniformizare și reglementare din partea statului. Statul nu doar uniformizează, dar și limitează competențele altor colectivități teritoriale publice, atribuindu-și rezolvarea celor mai probleme ce țin de interesul național.

Puterea publică este organizată și acționează ca un sistem complex, alcătuit din elemente componente. Aceste elemente nu numai că sunt subordonate legităților funcționării sistemului, dar între ele există și o ierarhie proprie. Elementul central, directoriu al sistemului puterii publice este puterea statală, ca putere a întregului, iar celelalte elemente ale sistemului puterii publice reprezintă una sau altă parte a poporului. Astfel, puterea publică este o categorie integrativă, care reunește, în baza unicității caracteristicilor principale nivele diferite de putere în societate. Aceste niveluri de putere în Republica Moldova sunt: statală și locală.

Concluzii

Lipsa unei concepții științifice fundamentate temeinic privind puterea locală și ambiguitatea interpretărilor ei de către actorii și decidenții politici are drept consecință existența în Republica Moldova a unui sistem inconsistent și ineficient al puterii locale. În orice colectivitate umană organizată există, în mod neapărat, relații de putere, puterea fiind o condiție obligatorie a existenței și funcționării sale. Puterea în colectivitățile teritoriale locale are un caracter social distinct față de puterea socială globală fiind o emanație a populației colectivității teritoriale locale respective. Această putere nu este puterea statului. Puterea locală este o putere nestatală a colectivității teritoriale locale. Aceasta este puterea proprie a locuitorilor colectivității teritoriale locale realizate în limitele Constituției și cadrului normativ al statului. Această putere nu poate fi tratată ca o „părticică” a puterii de stat și respectiv nu poate fi definită puterea colectivității teritoriale locale drept putere statală, iar autoritățile sale reprezentative drept organe al puterii statale.

Puterea locală, cu toate că este o emanație a colectivităților locale, este o formă a puterii publice, realizate în limitele colectivității locale, dar în cadrul prevederilor impuse de actele normative și în albia politicilor implementate la nivel național. În același timp, această putere este autonomă în limitele competenței atribuite, autoritățile reprezentative ale puterii locale sunt autonome organizațional și nu sunt subordonate puterii statale, limitele teritoriale ale colectivității locale nu pot fi modificate fără acordul populației.

Chiar dacă Constituția Republica Moldova nu folosește noțiunea „putere publică” și cu atât mai mult, pe cea de „niveluri de realizare a puterii publice”, dacă urmărim logica abordării în textul constituțional a problemei activității autorităților publice, putem concluziona că există două niveluri de exercitare a puterii publice: statală și locală. Absența în textul constituțional a unei stipulări exprese privind delimitarea puterii în statală și locală nu înseamnă inexistența ultimei.

Puterii locale, ca și oricărei alte forme de putere, îi este caracteristică existența a două componente indispensabile: subiect și obiect. Subiect, în acest caz, este populația locală stabilită în limitele unui anumit teritoriu, care își realizează dreptul său constituțional la administrare și care își manifestă puterea în cadrul alegerilor și referendumurilor locale și prin autoritățile puterii locale constituite. Calitatea de obiect o au toate persoanele care locuiesc în limitele teritoriale ale colectivității teritoriale locale respective, precum și persoanele juridice care își desfășoară activitatea în teritoriul dat. Pentru ei, deciziile luate de către autoritățile puterii locale sunt obligatorii.

Puterea locală, ca formă deosebită a puterii publice, are o dublă fundamentare: juridică, exprimată prin legalizare și social-psihologică, dată de legitimitatea ei. Legalizarea înseamnă recunoașterea corectitudinii, din punct de vedere juridic, a creării, organizării și activității, iar legitimitatea face puterea locală acceptabilă, necesară în accepțiunea acelor care sunt subordonați comandamentelor sale.

Puterea locală, ca formă autonomă a puterii publice, care apare și funcționează în sistemul relațiilor sociale la nivel local, are un șir de caracteristici, care determină natura sa politico-administrativă deosebită. Acestea sunt următoarele:

- a) este un sistem autonom de organizare a vieții populației locale;

¹ Чиркин В.Е. О территориальном публичном коллективе и власти народа // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. № 5, 2006, с. 5.

- b) este o formă socială de realizare a puterii poporului;
- c) este o formă legală de autoreglare a vieții locale;
- d) este autonomă în limitele competențelor stabilite de puterea statală;
- e) este limitată spațial de hotarele unui teritoriu delimitat;
- f) are caracter democratic;
- g) are caracter public și este nivelul primar în sistemul relațiilor puterii publice a statului;
- h) are caracter legitim;
- i) are caracter instituționalizat;
- j) are caracter uniformizat;
- k) are caracter general;
- l) este orientată social;
- m) are responsabilitate socială;
- n) dispune de proprietate publică;
- o) are continuitate în timp, acțiunea în timp a puterii locale fiind nelimitată;
- p) are prerogativa colectării mijloacelor financiare;
- r) are prerogativa de a folosi legal constrângerea în scopul realizării deciziilor adoptate.

Funcțiile exercitate de puterea locală sunt determinate de tradițiile istorice, legislație, politicile implementate la nivel național și local, practicile curente, de realizările științei, de voința forțelor politice guvernante etc.

Urmare a analizei prevederilor legislației în vigoare și a activității practice a autorităților publice locale pot fi enumerate următoarele funcții esențiale realizate de puterea publică locală:

- a) funcția decizională,
- b) funcția executivă,
- c) funcția de reprezentare,
- d) funcția de control,
- e) funcția de asigurare a participării populației în procesul decizional local.

Bibliografie:

1. Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries. N-Y. 1964.
2. Beetham D. The legitimation of power. London: Macmillan, 1991.
3. Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituții și politici. Iasi: Universitatea "Al. I. Cuza", Centrul de studii europene, 2004.
4. Ciolan L. Dincolo de discipline. Ghid pentru învățarea integrată/crosscurriculară. București: Humanitas Educațional, 2003.
5. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București - Brăila: Editura Academiei Române - Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017.
6. Cornea S. Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019.
7. Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005.
8. Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012.
9. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998.
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. În: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.
11. Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.
12. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

13. Manual de știință politică / ed.: R.E.Goodin, H.-D. Klingeman. Iași: Polirom, 2005.
14. Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904.
15. Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998.
16. Popa V. et. al. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998.
17. Батанов А. В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4.
18. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Башкирского университета, 2009, № 4 (том 14).
19. Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2.
20. Чиркин В.Е. О территориальном публичном коллективе и власти народа // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. Nr. 5, 2006.
21. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7.
22. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011.
23. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти (Тезисы). <http://igpran.ru/public/Chirkin-theses.pdf> (accesat la 13.08.2021).