

VOINȚA POPULAȚIEI CA IZVOR UNIC AL PUTERII COMUNITĂȚII LOCALE

Valeriu DIDENCO,
lector superior,
catedra Administrare de Stat și Municipală
Academia de Administrare Publică

“Scopul comun al echipei de pe corabie este
călătoria on comun, iar al societății umane – binele fiecăruia”.
Aristotel

SUMMARY

Organizational-legal bases of the local public administration represent the totality of standards-legal principles, which settle and fix social relations dealing with the organization and activity of the local public administration organs, of their status, competence, forms and methods of activity.

On Republica Moldova, administrația publică locală de nivelul I are două aspecte: la compartimentul autorității reprezentative și deliberative ale populației unității administrativ-teritoriale - consilii locale (sătești, comunale, orășenești, municipale) și autorități reprezentative a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local - (primarii asistați de subdiviziunile prevăzute de lege).

La nivelul II ea este reprezentată de consiliile raionale (autoritate reprezentativă și deliberativă a populației raionului, care coordonează activitatea consiliilor locale on vederea realizării serviciilor publice de interes raional) și președinții raionului (autoritate executivă a consiliului raional).

Aspectul fundamental al autorității publice reprezentative locale derivă din dreptul de a acționa on conformitate cu principiul autonomiei locale, consfințit

on Constituție și reglementat de Legea privind administrația publică locală.

O altă calitate esențială pentru funcționarea autorităților publice locale ține de „caracterul electiv al acestor autorități, descentralizarea serviciilor publice și consultarea cetățenilor on problemele locale de interes deosebit”.

Mircea Preda și Constantin Voinescu atribuie coteva elemente distincte organelor administrației publice locale: personalul, mijloacele materiale și finanțele (patrimoniul) și competența.

Elementul principal al oricărui organ al administrației publice locale conferă colectivității respective calitatea de autoritate administrativă și obligația de a acționa on temeiul și potrivit prevederilor legislației on vigoare.

Practica internațională demonstrează

că nu este atât de importantă balansarea puterilor în sistemul administrației publice locale, dar prioritatea uneia din puteri prin limitarea și echilibrarea din partea altei puteri. Divizarea puterilor la nivel local include în sine contradicția cu noțiunea privind administrația publică locală. Puterea la nivel local este unică și se exprimă prin diferite funcții ale organelor puterii.

Astfel, funcția organului reprezentativ al administrației publice locale constă în a exprima voința populației comunității, a-i atribui un caracter general obligatoriu, a realiza puterea în numele ei.

Funcțiile organelor executive ale administrației publice locale constau în realizarea activității administrative, organizatorice, orientate spre executarea actelor juridice adoptate nemijlocit de populația unității administrativ-teritoriale sau de organul ei reprezentativ.

Prin urmare, organele administrației publice locale, abilitate de către comunitatea locală cu funcțiile menționate, trebuie să se afle în aceeași subordonare în care se află și funcțiile în cauză. Anume o astfel de subordonare garantează, în primul rând, unitatea puterii și a administrării în comunitatea locală, și în al doilea rând, dominația legalității. Incertitudinea asupra acestei probleme conduce deseori la confruntări între organele deliberative și executive. Asemenea litigii au loc de fiecare dată în cazurile în care organele reprezentative ale puterii de facto sau de jure sunt lipsite de posibilitatea de a crea organe executive și a le controla activitatea. Astfel de conflicte aproape că nu există în statele cu o democrație dezvoltată. În aceste țări, la nivelul

local, majoritatea organelor reprezentative și executive alcătuiesc, în esență, o echipă, deoarece organul executiv este format de majoritatea consilierilor.

Fără această condiție simplă este ireală suveranitatea, dar are o însemnătate fundamentală, este imposibil raportul între cele două ramuri de bază ale puterii: reprezentativă și executivă. Acest lucru ni-l confirmă și experiența internațională. Iată de ce în Carta Europeană a autonomiei locale în calitate de cel mai important drept al comunităților locale de a controla și a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației lor o parte importantă din treburile publice se subliniază că „acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor (art.3 pct.2)”.

Un principiu asemănător este stipulat și în Documentul Consfătuirii de la Copenhaga privind dimensiunea umană din 29 iunie 1990 unde în punctul 5 este fixat că „la șirul elementelor echității, care sunt esențial necesare pentru exprimarea deplină a valorilor proprii personalității umane, drepturile egale și inalienabile ale tuturor oamenilor se referă la forma de administrare, reprezentativă după caracterul ei, cond puterea executivă este subordonată organului ales sau alegătorilor”. Astfel, în corespundere cu etalonul administrației publice locale, acceptat în majoritatea țărilor ca institut democratic, organul executiv al comunității locale, trebuie să fie supus controlului organului reprezentativ. Un model asemănător de subordonare este stipulat și în legislația

Republicii Moldova. În conformitate cu art.18 pct.2 lit.t) al Legii cu privire la administrația publică locală nr.123-XV din 18 martie 2003, consiliul local audiază dările de seamă și informațiile primarului.

Considerăm, că acest model nu este permanent viabil, deoarece nu este confirmat printr-un mecanism real de realizare și, prin urmare, prea puțin utilizat în practică, iar în unele cazuri este utilizat pentru subordonarea directă a autorității executive a consiliului local (primarului), autorității reprezentative.

Totuși organul reprezentativ și deliberativ n-a fost omputernicit nici cu dreptul de anulare a dispozițiilor autorității executive sau cel puțin de suspendare a acțiunii actului, în caz că contravine legislației. Modificarea sau abrogarea actului ține doar de competența autorității, care l-a emis sau a instanței de judecată.

În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, Oficiul teritorial al Aparatului Guvernului notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. Dacă autoritatea locală în termen de 30 de zile și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, Oficiul teritorial al Aparatului Guvernului poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a retrage actul contestat sau, în caz de tăcere a autorității locale

emitente, în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de retragere a actului în cauză (art.75).

Termenul ondelungat de control permite punerea în acțiune și executarea actului considerat ilegal ceea ce se și ontomplă în cele mai dese cazuri. Oficiul teritorial al Aparatului Guvernului este omputernicit cu dreptul de sesizare directă a instanței de contencios administrativ în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave și în scopul prevenirii unor pagube iminente (art.76). Dar în practică, dovedirea acestor pagube este iluzorie și poate fi utilizată sau respinsă în diferite moduri.

Principiul priorității organului reprezentativ în sistemul administrației publice locale ar trebui să se completeze cu principiul necesității interdependenței și interacțiunii autorității reprezentative cu autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale. Teoretic acest principiu reiese din unitatea suveranității poporului la nivel local, a direcției comune a politicii lor.

În practică sunt frecvente cazurile de amestec a unor autorități ale administrației publice locale în sfera de activitate a celeilalte autorități - amestecul organului reprezentativ în prerogativele autorității executive și în cele mai dese cazuri, onsușirea de către autoritatea executivă a atribuțiilor autorității reprezentative. Totodată, activitatea atot a autorităților reprezentative, cot și a celor executive adeseori vine în contradicție cu legislația în vigoare și cu interesele sociale ale cetățenilor.

Contradictorii par și prevederile conținute în art. 20 (7), consiliul lo-

cal alege prin vot deschis, cu votul majorității consilierilor prezenți, pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează. Prin urmare, reiese că data ședinței următoare ar trebui să fie convocată pe parcursul acestei ședințe, on timp ce art. 29 (1) prevede că, „consiliul local se ontrunește on ședință ordinară o dată la 3 luni la convocarea primarului”. La prima vedere, ar părea că aceste convocări sunt atribuții ale președintelui ales pentru ședințele ordinare, fără a delega primarului toate competențele organizării interne a consiliului local. On practică, primarul se bucură de prioritate on alcătuirea ordinii de zi și promovarea chestiunilor dorite, comparativ cu onșăși membrii consiliului. Pe de altă parte, on art. 29 sunt stipulate cazurile on care activitatea consiliului local poate fi suspendată, care conține un grad de confuzie, stipulond ca acest lucru se poate ontompla „dacă consiliul a adoptat on mod deliberat decizii repetate on aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ prin decizii definitive, ontrucot oncălcău grav prevederile Constituției sau ale legislației on vigoare”. Drept urmare, avem tot mai dese cazuri, cond primarii sau președinții raioanelor acaparează puterea autorităților reprezentative, elaborond acte ce țin doar

dar on cele mai dese cazuri pentru fărănșarea lor și distrugerea sistemului de administrare.

Prin urmare, considerăm, că realizarea principiilor democrației locale necesită ca organele administrației publice să fie alese direct de populație.

Omputernicirile autorităților reprezentative derivă din omputernicirile unității administrativ-teritoriale, de obiectele competenței lor. Ele se clasifică prin statutele formațiunilor administrativ-teritoriale. On esență, on statut trebuie să

de competența consiliilor.

Democrația nu poate fi fără control. Controlul este necesar și asupra activității organului reprezentativ nu numai din partea populației, dar și din partea autorității executive on scopul reacției operative.

După cum am menționat, on conformitate cu art.75 (1) al Legii privind administrația publică locală 123-XV, on care Oficiul teritorial al Aparatului Guvernului consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, notifică autorității emitente nelegalitatea actului controlat, solicitond modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. On acest caz, considerăm necesară suspendarea actului contestat din momentul onregistrării protestului.

O subordonare rațională ontre organele reprezentative și executive depinde, on mare măsură, de ordinea stabilită a alegerii lor. Alegerea organului reprezentativ prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat indiscutabil corespunde funcției care este menită să realizeze voința populației ca izvor unic al puterii comunității locale, să atribuie un caracter general pe calea adoptării actelor normative corespunzătoare.

Existența on unitatea administrativ-teritorială a două organe de competență generală, izvor al puterii cărora este direct populația, servește nu pentru asigurarea unității puterii și a administrării

fie determinată corelarea omputernicirilor on rezolvarea ontrebărilor de interes local ontre autoritățile reprezentative și cele executive ale unității administrativ-teritoriale.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul electoral. Ediția oficială, completată și modificată, Chișinău 2003, CUANT.
2. Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18 martie 2003, Monitorul Oficial al RM nr. 49 (1142) din 19.03.03.
3. Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000 M.O. al RM nr. 34/231 din 24.03.2000.
4. Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.03 M.O. al RM nr. 248-253/996 din 19.12.2003.
5. Carta Europeană a autonomiei locale, Strasbourg, 15 octombrie 1985. Culegere de acte normative on domeniul funcționării autorităților administrației publice locale.
6. Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr.457-XV din 14.11.03, Monitorul Oficial al RM nr. 248-253/998 din 19.12.03.
7. Igor Munteanu. Dezvoltări regionale on Republica Moldova, Cartier, 2000.