

Federalismul și descentralizarea administrativă din perspectiva redimensionării principiului separației puterilor

Marcel CUȘMIR,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Carolina CUȘMIR,
doctor în drept, conferențiar universitar

SUMMARY

L'organisation des collectivités locales a été regardée à partir de son interprétation fonctionnelle mais la question de la centralisation-décentralisation est généralement laissée à l'écart de la théorie de la séparation des pouvoirs, même si elle apparaît en filigrane. L'idée de Montesquieu selon laquelle les trois puissances du pouvoir „par le mouvement nécessaire des choses, ... sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert”, fonde une unité qui permet d'appréhender les rapports entre les organes centraux et non-centraux. Pour réaliser cette unité, Montesquieu propose de diviser la production de la norme en distinguant la faculté de statuer remise à un organe de la faculté d'empêcher remise à un autre organe.

Principiul fundamental, aflat la baza organizării și funcționării sistemelor constituționale democratice în societățile contemporane, este principiul separației puterilor. Se vorbește mai des despre separarea lui Montesquieu numită *Trias Politica*, între puterea legislativă, conferită Parlamentului, puterea executivă, acordată guvernului în frunte cu un șef de stat și/sau de guvern și puterea judecătorească, încredințată judecătorilor. Celebrul autor era interesat, în mod special, de libertatea și demnitatea umană. El considera că „totul ar fi pierdut dacă aceeași persoană sau același grup de oameni influenți — nobili sau simpli cetățeni, ar deține controlul asupra tuturor celor trei puteri: puterea de a emite legi, de a executa deciziile și de a judeca.” Căci „este o experiență eternă că oricine care deține puterea este tentat să facă abuz de ea și merge până acolo unde întâlnește limite”. Montesquieu susținea că „însăși virtutea are nevoie de îngrădiri. Pentru a împiedica abuzul puterii, trebuie ca, prin rânduială statornică, puterea să oprească puterea.” [1]

Aceeași idee este susținută și de către George Washington: „Esența puterii se manifestă în dorința de a cuprinde toate funcțiile autorității, impunând, astfel, indiferent de forma de guvernare, principiul despotismului. ...Necesitatea controlului reciproc în exercitarea puterii politice, sub forma separării autorității în diferite segmente, astfel încât fiecare segment să apere societatea de eventualele abuzuri făcute de celelalte segmente, a fost dovedită de istoria mai veche, dar și de cea mai recentă.” [2]

Astfel, libertatea unei societăți nu poate fi garantată decât atunci când puterea este separată pe domenii, separația puterilor fiind ceea ce deosebește în mod fundamental sistemele democratice de cele antidemocratice. Această afirmație constituie esența teoriilor politico-juridice contemporane. Separarea puterilor apare ca un corolar indispensabil protecției drepturilor naturale ale omului: controlul reciproc exercitat de către cele trei puteri una față de alta protejează individul de încălcări ale drepturilor sale. În același timp, separarea pu-

terilor este un obstacol în calea despotismului și tentației personalizării puterii.

Separația puterilor în stat, componentă esențială a fondului minimal al unei democrații liberale, s-a dovedit însă o lecție greu de învățat, căci și astăzi o uimitoare tentație totalitară este prezentă la nivelul statelor și comunităților. În toate statele, mai mult sau mai puțin făturiș, puterea tinde spre absolut, iar cea maximă ce s-a vrut rețetă a libertății, prin care puterea oprește puterea, nu mai face decât să o sporească. Or, puterea nu se opune puterii, ci participă la ea, o asistă făcându-i-se complice. [3, p.107] Astfel, de pe vremea lui Montesquieu și până în zilele noastre, teoria separației puterilor a constituit o sursă permanentă pentru dispute, argumentându-se reinterpretarea acesteia.

Reinterpretarea teoriei separației puterilor are la bază considerația că legislativul, executivul și puterea judecătorească nu îndeplinesc doar competențele prevăzute de principiul separației puterilor. Competențele Parlamentului nu sunt în niciun caz doar de ordin legislativ, acesta încercând să exercite influență asupra deciziilor executivului. Pe de altă parte, nici atribuțiile guvernului nu se limitează doar la executarea legilor emise de Parlament. În primul rând, guvernul participă la elaborarea legilor, majoritatea proiectelor de legi astăzi fiind elaborate de birourile ministeriale, și nu de cele ale parlamentului. În plus, Parlamentul creează din ce în ce mai des doar legi-cadru, imputernicind executivul să se ocupe de detalii. Toate acestea conduc la o încadrare a organelor statale, diferită de cea prevăzută de principiul separației puterilor.

Astăzi, principiul separației puterilor în stat este, în mare măsură, unul declarativ și datorită partidelor politice. Or, acolo unde Parlamentul, adică majoritatea parlamentară, compusă dintr-un partid sau o coaliție de partide, formează guvernul, acesta alege, de regulă, persoane în care are încredere și care fac parte din rândurile sale. Astfel, majoritatea miniștrilor în sistemele parlamentare sunt concomitent deputați în parlament, membri ai guvernului și membri de partid. În așa mod nu poate fi vorba de o separație a executivului de legislativ la nivel de persoane. Mai mult decât atât, într-un sistem parlamentar

Primul-Ministru conduce nu doar guvernul și întregul sistem al puterii executive, ci, fiind liderul partidului majoritar, mai și controlează activitatea legislativului. În felul acesta, în virtutea faptului că Primul-Ministru controlează partidul, guvernul și parlamentul, principiul separației puterilor devine un mit.

Nu putem constata deci că separația puterilor în stat ar fi o realitate deplină a sistemelor politice, că interesele nu se întrepătrund și nu există tentative de concentrare a puterii de către diverse grupuri, fie formale (partidele politice), fie informale (grupuri de influență). Totuși democrațiile liberale moderne încearcă să evite orice formă de monopolizare a puterii, organizând într-un sistem complex acțiunile de cooperare și pozițiile adverse ale forțelor politice.

Astfel, în secolul al XX-lea, mutațiile din interiorul sistemelor politice democratice au condus la reinterpretarea separației clasice dintre puterea executivă și cea legislativă. Acest lucru nu a schimbat însă cu nimic importanța fundamentală a principiului separației puterilor ca principiu de organizare a unei comunități liberale. Numai formele în care apare această separație au devenit altele. De exemplu, apariția partidelor politice și rolul lor deosebit în configurarea instituțiilor juridice și politice au făcut ca astăzi problema separării sau a echilibrului puterilor să nu se mai centreze pe segmentul "*legislativ-executiv*", ci să se deplaseze spre o majoritate formată dintr-un partid sau o coaliție de partide învingătoare în alegeri, care dispune, în același timp, de parlament și de guvern, și o opoziție puternică, care așteaptă următoarele alegeri pentru „a-și lua revanșa”.

Astfel, când încercăm să identificăm elementele care se află astăzi la baza principiului separației puterilor dintr-un sistem politic, nu trebuie să ne limităm doar la domeniile instituționale. De altfel, și la Montesquieu nivelul instituțional nu exista de unul singur, autorul distingând și nivelul social al separației puterilor. Politologul german Winfried Steffani a formulat acei factori care joacă astăzi un rol important în vederea realizării obiectivului major al principiului separației puterilor — garantarea libertății și demnității umane, precum și evitarea abuzurilor statu-

lui. Autorul distinge următoarele niveluri [4]:

Nivelul statului de drept sau separația puterilor pe orizontală, avându-se în vedere separația clasică a puterii în legislativă, executivă și judecătorească, care este însă modificată esențial de sistemele moderne de partide.

Nivelul temporal, care se bazează pe faptul că în toate democrațiile moderne durata mandatului parlamentar și al celui guvernamental este limitată, fiind reînnoită prin alegeri. Dacă la nivelul statului de drept partidele sunt cele care contribuie la o amalgamare a puterilor, la nivel temporal ele sunt cele care previn abuzurile de putere, punând la dispoziția electoratului alternative și împiedicând constituirea unei dictaturi monopartidiste.

Nivelul federal - aranjamentele instituționale federale limitează puterea instituțiilor politice ale statului.

Nivelul constituțional, care ar putea fi rezumat la faptul că în majoritatea democrațiilor occidentale constituțiile limitează competențele decizionale ale actorilor politici.

Nivelul decizional, care presupune că astăzi procesul decizional nu mai are loc doar la nivelul statului, ci este influențat de capacitatea partidelor, grupurilor de interese și a opiniei publice de a se impune în luarea deciziilor.

Nivelul social, care prevede o amalgamare a intereselor multiple, susținute de diferitele entități sociale — partidele politice, ONG, grupurile de interese, syndicatele, acestea formulând oferte și propuneri în vederea soluționării problemelor de ordin politic.

În contextul tematicii puse în dezbatere, ne vom referi în continuare la nivelul numit de Winfried Steffani "*federal*". Federalismul este definit ca o formă de organizare politică în care activitățile guvernului sunt împărțite între guvernele regionale și guvernul central într-o astfel de manieră încât fiecare tip de guvern să aibă posibilitatea de a lua decizia finală în anumite domenii. [5] Este vorba deci despre o divizare teritorială a puterii, despre distribuția acesteia între multiple și diferite centre, și nu despre devoluția puterilor dinspre un centru unic sau spre baza unei piramide. [6] Formele pe care le poate lua federalismul diferă în funcție de gradul de libertate conferit statelor membre în luarea deciziilor. Astfel de state, cum ar fi SUA, Elveția, Germania, Canada,

Australia sau Belgia, sunt încadrate de autori în categoria democrațiilor federale descentralizate; Venezuela, Austria și India se consideră centralizate; în timp ce Olanda, Spania și Israelul sunt denumite democrații semifederale. [6] Această descriere indică asupra faptului că federalismul în forma lui ideală este destul de rar întâlnit. În India, de exemplu, practicile guvernamentale sunt considerate a fi "cvasifederale", [6] avându-se în vedere faptul că destul de frecvent se face apel la conducerea prezidențială, ceea ce îndepărtează sistemul de la federalismul inițial. Sub vălul soluționării problemelor care nu suportă amânare, Constituția conferă guvernului central posibilitatea de a demite guvernele statelor membre sau de a le înlocui printr-o formă de guvernare directă, de la centru. De multe ori această conducere prezidențială a fost un instrument de demitere a guvernelor regionale controlate de alte partide, cu scopul de a organiza noi alegeri în speranța câștigării acestora. [7]

Cu toate imperfecțiunile sale, federalismul este considerat o metodă eficientă de dispersare a puterii, întrucât reușește să facă acest lucru la toate nivelurile de guvernare. Se afirmă chiar că noțiunile de federalism și dispersare a puterii sunt sinonime. [8, p. 176] În statul unitar acest nivel de separare a puterii este înlocuit prin descentralizare administrativă, aceasta semnificând transmiterea anumitor împuterniciri, ce tradițional țineau de competența organelor centrale, organelor alese ale autorităților publice locale.

Un element fundamental al raționamentului doctrinar apare imediat: ordinele legale sunt automat centralizate și, desigur, doar o voință va putea schimba acest fapt. Centralizarea este o stare „naturală”, iar descentralizarea este prezentată ca o „concesiune”, [9] rezultat al unei „recunoașteri”. [10] Cu alte cuvinte, centralizarea este un fapt dat, iar descentralizarea — rezultatul unei dezmembrări a statului. [11, p. 266] Centralizarea precede descentralizarea, ceea ce explică expresia de autoritate superioară, aceasta din urmă fiind cea care concede sau recunoaște. Constatarea dată este importantă, deoarece este bază pentru distincția făcută de către autori între federalism și descentralizare. Aceste noțiuni exprimă o punere în aplicare diferită a princi-

piului autonomiei: descentralizarea reflectă o concedere, federalismul — un acord reciproc. În acest sens se pronunță G. Burdeau, care insistă că „federalism nu înseamnă unitate, dar uniune” [12, p. 467], sau R. Pelloux pentru care federalismul este „bazat pe acordul unităților componente”. [13, pp. 217-221] Se afirmă că în statul unitar „nu există decât o singură ordine juridică, aceea a Statului”, [14, p. 28] exprimând implicit că o astfel de unitate nu există într-un stat federal. Această ultimă afirmație presupune, în contradicție cu doctrina dominantă, că statul federal nu este o ordine juridică ierarhizată, dar o coexistență a unor ordini juridice.

Organizarea comunității a fost cel mai des analizată din perspectiva unei interpretări funcționale, problematica centralizării și descentralizării fiind, de obicei, lăsată în afara teoriei separației puterilor. Dar ideea lui Montesquieu că cele trei componente ale puterii „prin mișcarea necesară a lucrurilor ... fiind constrânse să meargă, vor fi forțate să meargă împreună” [1], formând o unitate, poate explica și relația dintre organele centrale și noncentrale. Pentru a realiza această unitate, Montesquieu evidențiază capacitatea de a decide, conferită unui organ, și capacitatea de a preveni sau de a se opune deciziei, încredințată altui organ. În viziunea lui Eisenmann, această idee constituie o soluție în problema descentralizării: necesitatea unui consimțământ dublu în cazul unor decizii — a unui organ central și a unui organ descentralizat. [15, p. 93]

Mai mult decât atât, teoria separației puterilor nu poate fi redusă la un simplu amenajament de proceduri având ca scop împărțirea în mai multe ramuri a puterii supreme. În echilibrul pe care l-a avut în vedere, Montesquieu râvnea ca anumite grupuri sociale să poată echilibra puterea statului. Aceste puteri intermediare sunt o condiție pentru existența „legii fundamentale”. [1] O atare tratare este la unison cu faptul că autorii sugerează o „putere municipală” sau susțin că „puterile publice includ și puterea locală”, care ar fi a patra putere, după cea legislativă, executivă și judecătorească. [16, p. 9] Legătura între teoria separației puterilor în stat și descentralizare apare, prin urmare, legitimă, atât din punct de vedere istoric, cât și intelectual.

Elaborarea primelor constituții scrise a fost

direct legată de protejarea libertăților individuale împotriva autorității publice. Separarea puterilor este doar un mijloc pus în serviciul libertății. Dar libertatea locală este și ea echivalentă cu o libertate publică. Protecția libertăților locale este motivul, crearea unor intermediari între puterea centrală și indivizi, mijlocul.

Ch. Eisenmann evocă divizarea competențelor între organele centrale și non-centrale ca o modalitate de separare a puterii. În viziunea autorului, această modalitate corespunde situației în care o activitate normativă este „organizată în așa fel încât, fiind responsabili fiecare în ceea ce privește o fracțiune din comunitate, există o pluralitate de organisme toate compuse din două componente: una — care face parte exclusiv din organul competent pentru o fracțiune, alta — care face parte simultan din organismul responsabil pentru fiecare dintre fracțiuni. Pentru a realiza această autoritate partajată asupra activității normative, organele ar trebui să participe pe picior de egalitate, „ceea ce pentru activitățile normative... înseamnă: a obține acceptarea unuia și acceptarea celuilalt, condiție, indispensabilă pentru intrarea în vigoare a normelor, subordonând, astfel, crearea lor unui dublu consimțământ, acordului ambelor.” [15, p. 93]

Această situație este recunoscută de către Ch. Eisenmann în două ipoteze:

- cazul în care „intrarea în vigoare a normei, elaborată în mod liber de către un organ, depinde de confirmarea de către celălalt organ”;
- cazul în care, după intrarea normei în vigoare doar la adoptarea de către unul din organe, celălalt „poate imediat și fără întârziere, printr-o decizie adoptată în mod liber, a pune un termen valabilității acesteia”.

În această tehnică, numită de autor, „diviziune a puterii”, puterea rămâne UNA, chiar dacă este atribuită mai multor organe în ansamblu. Pentru Ch. Eisenmann descentralizarea este o modalitate de separare a puterilor. Pentru el „puterile sunt separate, atunci când nu sunt confundate, adică atunci când exercițiul nu este atribuit aceluiași organ” și când acordul a diferitelor organe este necesar pentru a adopta decizia politică. [17]

Această idee a fost susținută mai recent de către M. Troper, pentru care „un act juridic îi are ca autori pe toți cei... care dispun de o

participare decizională în procesul de adoptare a acestui act, adică pe toți cei, fără acordul cărora actul nu poate fi adoptat și nu poate produce niciun efect juridic”. [18]

Teza coincide cu distincția făcută de către Montesquieu dintre facultatea de a decide și de a se opune deciziei în exercitarea guvernământului. Pentru renumitul autor aceste două capacități permit împărțirea puterii, menținând, în timp, și unitatea sa prin dependența reciprocă în care se află organele puterii. Divizarea puterii apare în definiția facultăților: „Eu numesc facultate de a decide, dreptul de a ordona prin sine însuși sau de a corecta ceea ce a fost ordonat de către altul. Eu numesc facultatea de a se opune, dreptul de a invalida o rezoluție adoptată de către altul... Și, cel care are facultatea de a se opune poate avea, de asemenea, dreptul de a aproba, care derivă din această facultate”. [1] Uniunea, dependența organelor în exercitarea puterii, rezultă din prezentarea lui Montesquieu a „*constituției fundamentale a guvernământului*”, în care „corpul legislativ va fi compus din două părți, una înfrânând alta prin capacitatea lor reciprocă de a se opune. Ambele vor fi legate de către puterea executivă, care, la rândul său, va fi legată de legislativ. Aceste trei puteri ar trebui să formeze o inacțiune. Dar, așa cum prin mișcarea necesară a lucrurilor... vor fi constrânse să meargă, vor fi forțate să meargă împreună.” [1]

Separarea puterilor este pentru G. Vedel un „concept organic” [19, p. 31], care, ca atare, nu este străin problematicii descentralizării, al cărei scop este organizarea puterii. Separarea puterilor formează unitate în divizare, descentralizarea are aceeași ambiție.

Dacă vom examina relația dintre normele locale și normele de stat, vom vedea că organele centrale și locale sunt strâns legate în producția normelor prin reținerea către fiecare a facultății de a decide și a facultății de a se opune, acestea reflectându-se în diferite procedee tehnice. Raporturile dintre organele centrale și organele locale sunt organizate în jurul unei capacități de inițiativă, recunoscute fiecărui organ, și a posibilității de a se opune acesteia, recunoscute unui organ *vis-à-vis* de o acțiune a celui alt, fie supunând-o aprobării, fie anulării, fie, în cele din urmă, înlocuirii cu propriile

acțiuni a acțiunilor sau inacțiunilor altuia.

Am constatat, prin examinarea rolului actelor normative locale în ierarhia normelor, că facultatea de a decide, recunoscută organelor noncentrale, este general acceptată de către doctrină și dreptul pozitiv. Existența acestei facultăți constituie o presupuziție a problematicii descentralizării. Pentru a se afirma că o activitate este centralizată sau descentralizată, este necesar ca organele noncentrale să dispună de facultatea de a decide, definită de Montesquieu ca o capacitate *de a ordona sau de a corecta ceea ce a fost ordonat de alții*.

Potrivit lui Ch. Eisenmann [15, p. 152], competența de a corecta se exercită prin puterea de substituție, care permite reformarea acțiunii celui pe care ne-o dorim a corecta. Autorul adoptă o analiză pur finalistă: substituția este analizată doar în baza rezultatului realizat și, în acest sens, diferă de cea mai mare parte a doctrinei care separă puterea de substituție de puterea de reformare. Astfel, pentru J. C. Groshen reformarea unui act este alcătuită „dintr-o decizie de retragere, urmată de o măsură de substituție”. [20, p. 150] Autorul constată că prima nu poate interveni decât pentru ilegalitate și în timpul rezervat procedurii contencioase, iar cu privire la a doua el arată că „puterea ierarhică este absolvită de puterea de substituție.” [20, p. 146] Aceasta se explică prin faptul că superiorul dispune, în acest caz, de puterea de direcționare, a cărei eficiență este legată de subordonarea personală a inferiorului. Având în vedere subiectul nostru, concluzia lui Ch. Eisenmann nu pare criticabilă, deoarece reformarea, ca și substituția, conduce la exercitarea facultății de a decide atribuită unui anumit organ.

Elaborarea unei norme de drept de către mai multe organe nu conduce spre recunoașterea la fiecare fază a acestei elaborări a existenței unei norme. [21, p. 83] În ciuda pluralității intervențiilor, unicitatea normei este menținută prin facultatea de a se opune. Dacă în materie legislativă s-a evocat această facultate prin exemplul dreptului de veto, în domeniul descentralizării, analiza ei gravitează în jurul *puterii de aprobare și puterii de anulare*.

Puterea de aprobare constă în subordonarea luării deciziei de către un organ, acceptării de alt organ. Cronologic, această acceptare

poate fi exprimată în etapa exercitării dreptului de inițiativă sau, în cele din urmă, în perioada procedurii, când decizia este formată dar înainte ca ea să conducă la schimbarea ordinii juridice. Prima variantă corespunde autorizării, care este în centrul unei dezbateri doctrinare relativ la asemănarea sau deosebirea acesteia de aprobare. [22, p. 144] Vorbind abstract, autorizând pe cineva să facă ceva, ar necesita, în final, să-l aprobi. Deci, în acest caz, autorizarea și aprobarea exprimă ambele facultatea de a se opune. Ele diferă totuși prin momentul intervenției lor și prin consecințe. Autorizarea este efectuată în etapa exercitării inițiativei: dacă inițiativa nu este aprobată, organul titular cu dreptul de inițiativă nu o poate exercita. La rândul său, aprobarea este exercitată la finele procesului și permite intrarea în vigoare a actului normativ.

Astfel, aprobarea poate fi prezentată ca având fie un caracter preliminar, fie un caracter ulterior, în funcție dacă se referă la acțiunile pe care le blochează sau le va bloca. Mai mult, pentru a constitui o decizie, aprobarea trebuie să fie expresă, adică realizată cu o intenție specială. S. Regourd a arătat că „ceea ce numim pentru comoditate „aprobare implicită”, adică lipsa de exprimare a unui refuz de aprobare într-o anumită perioadă de timp, nu va avea caracterul unei decizii de aprobare”. [22, p. 130] Timpul este rezervat pentru o manifestare expresă a refuzului de aprobare în cazul notificat, dar cursul său fără ea nu creează o decizie de aprobare.

Anularea, la rândul său, este nimic altceva decât eliminarea retroactivă a actului. Aceasta parvine fie din partea administrației centrale, fie a unui judecător. În Franța, în materie de tutelă asupra autorităților locale, anularea de către administrația centrală cunoaște „ipoteza nulității de drept și ipoteza anulabilității”. [22, p. 132] În toate aceste cazuri, ca urmare a anulării, se elimină retroactiv decizia anulată, considerându-se că ea nici nu a existat.

Faptele care atestă existența facultății de a decide în favoarea unor organe locale sunt recunoscute de autori, dar aceștia diferă în evaluarea lor, în special a locului reglementărilor locale în ierarhia normelor de drept. Pentru Ch. Eisenmann descentralizarea perfectă corespunde situației în care „supremația, în cele

din urmă, aparține organelor noncentrale”. [15, p. 86-87] Teza lui Bourjol privind autonomia de reglementare a puterii locale corespunde cu ceea ce Ch. Eisenmann prezenta ca descentralizare. Autonomia, după Bourjol, este lipsa de subordonare a reglementărilor locale reglementărilor naționale în măsura în care se exprimă în interiorul a două persoane juridice diferite și se exclud reciproc în conformitate cu prevederile constituționale, care formează din puterea locală de reglementare, o excepție la puterea de reglementare etatică. [16]

Dar, în cazul unei atare abordări, apare probabilitatea contestării unicității normei în nivelul ierarhic rezervat, ceea ce pare să ignore principiul ierarhiei normelor juridice. Nu putem admite într-un stat două norme cu o autoritate egală, fără a pune în discuție însăși noțiunea de stat. Or, statul exprimă ideea de putere supremă, care în statul de drept este incarnată în norma juridică. A admite ideea că puterea etatică ar putea fi combătută de o putere locală, este de a pune sub semnul întrebării unitatea statului. În mod cert, dreptul pozitiv nu reflectă o astfel de autoritate a puterii locale. Pentru a menține unicitatea normei, soluția ar fi oferirea competenței de a se opune unui organ central, care ar participa la procesul normativ local. Revenirea unui organ central a capacității de a se opune, exercitată asupra facultății de a decide a organului local, constituie un minim de garanție a unicității normei. Această intervenție este întotdeauna expresia unui organ central, cu precădere a unui judecător, constituțional sau administrativ. Prin urmare, dacă norma în cauză este normă locală, ea își pierde acest aspect pentru a deveni normă a sistemului juridic. În final, anume această intervenție le va conferi normelor locale o autoritate incontestabilă.

Atunci când Montesquieu distinge facultatea de a decide și de a se opune, el demonstrează că ele nu pot fi luate în considerare separat, deoarece, în mod natural, formează o stare de repaos și, prin urmare, doar utilizarea lor în scop comun va da naștere la mișcare. Distincția dintre cele două facultăți nu produce deci o separare, o diviziune, deoarece puterea este rezultatul interacțiunii lor. Ea este la intersecția mobilității acestora.

L. Duguit arată că suveranitatea, care este

prezentată ca indivizibilă, exclude separarea puterilor, cu excepția cazului în care se consideră că această separare nu afectează unitatea și indivizibilitatea suveranității în contextul unui „mister al trinității politice modelat de misterul trinității divine”, adică restabilind unitatea puterii. [23] Ch. Eisenmann, la rândul său, nu spune nimic altceva atunci când consideră că soluția în problema descentralizării constituie o „indiviziune” a puterii între două organe în care „niciunul dintre ele nu-și va putea impune voința celui alt, fără celălalt sau împotriva lui”. [15, p. 93]

Weber împărtășea convingerea că o ordonare ierarhică unitară a organizațiilor statului este o trăsătură inevitabilă și de dorit a statului modern. Centralizarea și birocratizarea erau istoric strâns legate de creșterea unei economii monetizate, care asigura resursele fiscale pentru creșterea statelor absolutiste în Europa secolelor al XVII-lea și al XVIII-lea. Pavând calea spre o piață națională liberă, absolutismul crea capitalismul. Birocratizarea și centralizarea erau, de asemenea, legate de consolidarea democrației liberale. Deschiderea posturilor administrative către recrutarea meritocratică și accentul puternic pus pe supremația legii în regimurile constituționale au întărit legitimitatea guvernării centrale. Noile sarcini administrative ale statelor-națiuni industrializate și aflate în competiție — educația publică, asistența socială, urbanizarea — creau toate presiuni puternice în sensul centralizării și birocratizării.

Astăzi situația este alta. În majoritatea democrațiilor liberale principalele funcții centralizate ale statului rămân apărarea națională, relațiile externe și colectarea de impozite — funcții pe care centrul nu le poate încredința spre executare altor entități. Dar asupra ansamblului activităților interne rămase ale statului controlul guvernamental central direct este mai degrabă o excepție decât o regulă. În unele state unitare, practice, toată responsabilitatea pentru politica socială a fost totuși delegată guvernelor subnaționale: în Danemarca autoritățile locale răspund de 66% din totalul cheltuielilor publice. Statele federale ating, desigur, niveluri de descentralizare similare în raportul dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. [24] În

alte state unitare, cum ar fi Franța și Marea Britanie, marea deplasare de funcții s-a produs dinspre ministere către organele deconcentrate ale administrației publice centrale, deși a existat și o dezvoltare substanțială a anvergurii funcțiilor autorităților publice locale.

Astfel, statul avansat modern s-a dezvoltat, în principal, ca o rețea descentralizată de multiple entități separate, fie agenții deconcentrate ale administrației publice centrale, care controlează procesul politic într-un singur domeniu, fie organe ale administrației publice locale, numite și guverne subnaționale, care acoperă chestiuni multiple dintr-o zonă circumscrișă spațial. Această structură susține argumentele legate de separarea puterii pe diferite segmente, statele moderne fiind tratate ca poliarhii. Pretutindeni puterea este împărțită între diferite niveluri ale executivului, administrației, se dezvoltă sisteme complicate de relații interguvernamentale sau interagenții. Aceste sisteme creează „comunități de politică”, în care pot avea loc dezbateri raționale asupra diferitelor chestiuni, procese la fel de importante ca și negocierile tradiționale dintre partide și grupuri de interese. Acestea sunt rețelele de contacte personale sau canale mai formalizate pentru transmiterea de idei și comunicarea între diversele agenții. În statul modern sistemele cele mai eficiente și mai strâns îmbinate sunt organizate pe coordonate de grupuri de lucru profesionale sau ocupaționale.

Există structuri în care departamentele centrale intră în relație cu agențiile subnaționale într-un mod net ierarhic, având capacitatea de a remodela caracteristicile programelor sau structurile instituționale. Astfel, relațiile dintre centru și local în unele state unitare rămân mult ierarhizate, Marea Britanie fiind, poate, cazul extrem de control central puternic. Totuși chiar și aici se accentuează importanța relațiilor de independență față de puterea centrală a administrației publice locale. Întrucât administrația publică locală controlează personalul și implementarea, ea poate exercita o influență substanțială asupra a ceea ce se face, oricât de dependentă ar fi de finanțarea centrală sau oricât de supusă reglementărilor. [25] În statele federale sunt concentrate mai multe resurse în mâinile ad-

ministrației publice locale, asigurând nu numai *de jure* independența constituțională, dar și *de facto* puterile discreționare ale guvernelor regionale sau locale.

Un alt tip de sisteme poliarhice există acolo unde responsabilitatea pentru diferitele aspecte ale procesului decizional a fost în mod deliberat împărțită între instituții. Această „balcanizare” a procesului politic decizional este un instrument-cheie acolo unde decizia și acțiunea nu pot fi încredințate unei singure agenții. [26, p. 293] Este creat, în schimb, un sistem de „puteri de contrabalansare”, în care unele organisme guvernamentale separate, aflate la același nivel al guvernării, sunt instruite să apere diferitele aspecte ale „interesului public”. Segmentarea guvernării apare deci ca un mecanism important de limitare a puterii.

În continuarea gândului descentralizarea administrativă reprezintă „un transfer de responsabilitate în planificarea, finanțarea și derularea unor anumite activități de către guvernarea centrală și agenții săi unor unități regionale sau locale”. [27] Descentralizarea apare ca un sistem ce are la bază recunoașterea interesului local distinct de cel general, prin existența în cadrul statului a unor colectivități locale ce dispun de structuri organizatorice funcționale și de un patrimoniu propriu afectat realizării interesului local. Astfel, centralizare înseamnă autoritate politică decizională concentrată într-un centru național unic, în timp ce descentralizarea se referă la dispersia autorității către unitățile locale. Descentralizarea politică implică deci unități locale care au autoritatea de a se angaja în decizii efective referitoare la politica ce afectează unitatea administrativ-teritorială. În rezultat, puterea publică locală primește pârghii de influențare a puterii centrale, constituindu-se ca o contrapondere a acesteia.

Descentralizarea poate fi privită ca o restructurare, o reorganizare a autorității, ea reprezentând un sistem de coresponsabilitate între instituțiile administrației publice centrale și cele locale în acord cu principiul subsidiarității. Ea se prezintă ca un fenomen complex ce implică diverse entități geografice, actori sociali, guvernanți, societate civilă; apare ca un amestec de politic, administrativ, fiscal, funcții, relații.

Astfel, din punct de vedere politic descentralizarea reprezintă expresia democrației aplicată administrației locale, asigurarea unui sistem în care cetățenii comunității participă la conducerea treburilor publice prin intermediul autorităților locale alese de ei. În așa mod, descentralizarea politică are ca rezultat dispersarea decizionării politice. Fundamentul politic al descentralizării e recunoscut de Carta Europeană a autonomiei locale ca unul dintre principiile democratice comune Europei. Un argument ce susține descentralizarea politică îl constituie acela că deciziile luate cu o mai mare participare a cetățenilor sunt mai bine fundamentate și mai relevante, deoarece țin cont de interesul social mai mult decât în cazul în care ar fi luate la nivel național.

Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt capabile în măsură mai mare să cunoască necesitățile locale și să adopte deciziile necesare pentru realizarea lor, conform principiului de „administrație utilă”. Ea apare, așadar, ca un sistem în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de cei aleși de corpul electoral local, aceștia nefiind angajați într-un sistem ierarhic subordonat centrului.

Renumitul Lijphart afirmă că federalismul, întărit prin constituție, este o soluție deosebit de utilă în problemele instituționale ale societăților cu populații multiconfesionale și multi-etnice. [28] S-ar părea că societățile cu o omogenitate culturală mai mare pot supraviețui și fără el. Cu toate acestea, este cert că statele unitare, unde puterea este asumată de un organism unic de luare de decizii, sunt expuse riscului ca aceasta să fie supusă voinței unui partid politic sau unui grup dominant care va reduce semnificativ sau chiar va elimina competiția politică. În așa caz descentralizarea este cea care contribuie la prevenirea apariției despotismului „democratic”, iar multiplele posibilități pentru activități de presiune întăresc participarea cetățenilor și controlul asupra politicianilor.

Autonomia locală, fiind deosebit de importantă ca o contrabalansare a centrului, mai îndeplinește și un important rol educațional. Cetățenii învață arta guvernării în perimetrul

localității lor, favorizând, astfel, apariția aceluiași procese la centru. Mai mult decât atât, se așteaptă ca administrația publică locală să fie mai eficientă din punct de vedere administrativ, deoarece centralizarea excesivă a procesului decizional conduce la inhibarea inițiativei la periferie și la o suprasarcină la centru. Administrația publică locală, în măsura în care posedă o suficientă autonomie financiară și legislativă, este mai participativă, mai accesibilă și mai receptivă decât administrația publică centrală.

Astfel, rațiunea pentru susținerea descentralizării poate fi diferită. Întâi de toate, putem vorbi despre o eficiență mai mare a unui sistem descentralizat, eficiența fiind definită drept maximalizarea asistenței sociale. Dacă decizia politică este descentralizată, prin autoritățile locale fiecare unitate își poate crea pachetul de taxe și servicii conform preferințelor cetățenilor. Drept rezultat, diferența medie a preferințelor individuale față de pachetul de taxe și servicii va fi redusă.

În al doilea rând, descentralizarea, plasând actul de guvernare mai aproape de public, alimentează o mai mare receptivitate a politicienilor față de voința cetățenilor și conduce la o congruență între preferințele publice și politica publică. Aceasta se întâmplă nu doar din cauza că autoritățile din unitățile descentralizate cunosc mai bine și acționează în armonie cu nevoile zonei lor de acțiune mai mult decât autoritățile guvernului național centralizat, dar și din cauza că descentralizarea le permite să fie direct răspunzători în fața cetățenilor locali prin alegerile locale.

În al treilea rând, structurile descentralizate promovează o diversitate de politici publice, iar diversitatea politică poate fi, de aseme-

nea, evaluată drept un factor de promovare a inovațiilor.

În sfârșit, descentralizarea a determinat schimbarea ponderii puterii centrale în favoarea puterii locale. Societatea modernă, caracterizată de contradicții și pluralism, a determinat transferul parțial al procesului decizional de la nivelul central către nivelul local în vederea adaptării acestui proces la specificul local, descentralizarea fiind considerată un element *sine qua non* al democrației.

În cazul în care arhitectura instituțională actuală a statului se bazează exclusiv pe separația între puterile legislativă, executivă și judecătorească, se generează structuri de autoritate integrate vertical, adică ierarhii. Un astfel de sistem are o tendință inerentă de centralizare prin care deciziile, responsabilitățile și problemele sunt împinse ierarhic pe verticală. Descentralizarea, sub toate formele sale, introduce conceptul de autoguvernare politică locală. Pe această cale, apare o nouă separație între puteri: între puterea centrală și cea locală. Separația verticală a puterii între nivelurile local, regional și central blochează tendința centralizării puterii și impune aplicarea principiului, potrivit căruia problemele publice trebuie rezolvate la cel mai mic nivel posibil, adică al principiului subsidiarității.

Astfel, descentralizarea se impune nu doar ca un mecanism de satisfacere a intereselor comunităților de diferite niveluri, ci ca factor de importanță primordială întru asigurarea separației puterilor în democrațiile contemporane, autoritățile publice locale fiind capabile să limiteze tentațiile autoritare ale puterii centrale.

BIBLIOGRAFIE

1. Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1758) // http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/de_esprit_des_lois_tdm.html
2. Higginbotham Don, *George Washington Reconsidered*, University Press of Virginia, 2001. http://books.google.com/books?id=L0qGWo_NGIAC&printsec=frontcover&hl=ro&source=gs_b_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
3. Dogaru Ion, Dănișor Dan Claudiu, *Drepturile omului și libertățile publice*, Chișinău: Editura Zamolxe, 1998. - 242 p.
4. Steffani Winfried, *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis*, Leske und Buchdrich, 1980, - 228 p.

5. Craig Volden, *Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker*, <http://polisci.osu.edu/faculty/cvolden/VoldenRikerPublius.pdf>

6. Elazar Daniel J, *Contrasting Unitary and Federal Systems*, *International Political Science Review*, vol. 18, no. 3, 1997, p. 237-251.

7. Tummala Krishna K., *Public Administration in India*, http://books.google.md/books?id=HSQZj1_FrosC&pg=PA12&lpg=PA12&dq=Tummala,+Krishna+K,+INTERNATIONAL+POLITICAL+SCIENCE+REVIEW,+no+4,+1996&source=bl&ots=ODZvPMiiw2&sig=NI-6BywGdGwCR3el6m35CjcVKCs&hl=ro#v=onepage&q&f=false

8. Lijphart Arend, *Modele ale democrației - forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, ed Polirom, Iași, 2007, - 320 p.

9. Carré de Malberg Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'état, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français* // <http://www.archive.org/details/contributionla01carruoft>

10. Ost François, Kerchove Michel, *De la pyramide au réseau?: pour une théorie dialectique du droit*, http://books.google.md/books?id=7EkWRS-8MbEC&pg=PA190&lpg=PA190&dq=G.+Burdeau,+Trait%C3%A9+de+Science+politique,+Tome+II,+L.G.D.J.+1967&source=bl&ots=fmpEBnDP13&sig=db8_gnSfZARn_jwL9tCSmo56l4s&hl=ro#v=onepage&q&f=false

11. Waline Marcel, *Traité de droit administrati: mise à jour de la Constitution de 1958*, Paris, SIREY, 1959, - 932 p.

12. Burdeau G., *Traité de Science politique*, Tome II, L.G.D.J., 1967.

13. Pelloux R., *Brèves réflexions sur le fédéralisme*, in: *Mélanges Chevallier* (Jean-Jacques), Paris, 1977, pp. 217-221.

14. Bourdon J., J.M. Pontier & J.C. R, *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F. Coll. Thémis, 1987.

15. Eisenmann Ch., *Centralisation – décentralisation*, Paris, DALLOZ, 1948, - 330 p.

16. Bourjol M., *Du pouvoir municipal*, Cours dactylographié Administration régionale et locale, Faculté de droit de TOURS, 1982-1983.

17. Eisenmann Ch., *L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Réimpression de l'éd. de 1933, Librairie Duchemin, 1977, pp. 165-192.

18. Troper M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980.

19. Vedel G., *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, E.D.C.E., 1954.

20. Groshens J.C., *Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés*, A.J.D.A., 1966.

21. Delvolve P., *L'acte administratif*, Sirey, Paris, 1983.

22. Regourd S., *L'acte de tutelle en droit administratif français*, L.G.D.J., 1982.

23. S. Pinon, *Léon Duguit face à la doctrine constitutionnelle naissante*, *Revue du Droit Public*, no 2-2010.

24. Sharpe L. J., *Decentralist Trends in Western Democracies*, Londra: Sage, 1979.

25. Rhodes R. W., *Control and Power in Central-Local Relations*, Farnborough, Hants: Gower, 1981.

26. Self P., *Administrative Theories and Politics*, Londra: Allen and Unwin, 1976.

27. Profiriu A., Profiriu M., *Descentralization process in Romania* // *Revista Transilvăneană de Științe Administrative*, nr.16 E/2006.

28. Lijphart Arend, *Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1984.

Prezentat: 06 martie 2012.

E-mail: cevca@rambler.ru