



6. Коваль В. Актуальні проблеми функціонування судової системи України / В. Коваль // Право України. – 2003. – № 10. – С. 20-24.

7. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія / Р. О. Куйбіда. – К.: Атіка, 2004. – 288 с.

8. Конституція України: Наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. Наук України. – 2-ге вид., перерол. і допов. – Х.: Право, 2012. – 1128 с.

9. Шишкін В. Організація судоустрою у світлі вимог статті 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Право України. – 2000. – № 1. – С. 4-8.

10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/10>. – Заголовок з екрана.

11. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

12. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Схвалена Указом Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Уряд. кур'єр (Орієнтир). – 2006. – № 95. – С. 1-8.

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 08 квітня 2008 року № 311/2008. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

14. Грошевий Ю. М. Актуальні проблеми судоустрою і судочинства в Україні // Університетські наукові записки. – 2007. – № 1. – С. 6-12.

15. Клеандров М.И. Судебные системы государств участников СНГ. – М.: Юрист, 2002. – 263 с.

16. Тацій В. Розвантажити суди допоможуть мирові судді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slk.kh.ua/news/vlada/rozvantazhiti-sudi-dopomozhut-mirovi-suddi---vasil-tatsij-.html>.

17. Цибуляк-Кустевич А.С. Принципи побудови судової системи України та їх вплив на доступність правосуддя // Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича. – 2007. Вип. 385. – С. 57-62.

PRINCIPIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN UNITĂȚILE ADMINISTRATIV-TERITORIALE CU STATUT SPECIAL DE GUVERNARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Denis BOAGHI,

doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Good governance administratively-territorial units depends on the principles underlying the organization of the territory which, in turn, be the subject of discussions focused on efficient delivery forms and structures of territorial administration.

Keywords: principles, unit administrative-territorial, administrative-territorial unit with special status

* * *

Buna administrare a unităților administrativ-teritoriale depinde de principiile puse la baza organizării teritoriului, care, la rândul lor, constituie obiectul discuțiilor axate pe formele și structurile de realizare eficientă a administrării teritoriului.

Cuvinte-cheie: principii, unitate administrativ-teritorială, unitate administrativ-teritorială cu statut special

Introducere. Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale cu statut special trebuie să răspundă unor exigențe sporite legate de buna gestionare a problemelor colectivităților locale. Din aceste considerente rezultă principiile potrivit cărora este organizată și funcționează administrația publică locală din Republica Moldova.

Buna administrare a unităților administrativ-teritoriale cu statut special depinde de principiile puse la baza organizării teritoriului, care, la rândul lor, constituie „obiectul discuțiilor axate pe formele și structurile de realizare eficientă a administrării teritoriului, iar rațiunea reorganizării acestuia constă în eficiența realizării intereselor locale” [6, p. 199].

Conform prevederilor Constituției Republicii Moldova, Cărții Europene a Autonomiei Locale și Legii administrației publice locale, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul *principiilor descentralizării, autonomiei locale, desconcentrării*

serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al R. Moldova.

Materiale utilizate și metode aplicate. Metodele utilizate sînt analiza, sinteza, comparația, investigația științifică. Materialele folosite sînt: legislația în domeniu a Republicii Moldova, a României, a Federației Ruse, monografi, tratate etc.

Rezultate obținute și discuții. Potrivit art. 109 din *Constituția Republicii Moldova*, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia locală are în vedere atît organizarea și funcționarea administrației publice locale, cît și managementul



comunităților pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de funcționare a autorităților administrației publice locale sînt reprezentate de prevederile constituționale, în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului [3].

Carta europeană a autonomiei locale are ca idee principală postulatul democratic ce prevede dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice, face parte din principiile democratice comune și poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivel local. Principiul autonomiei locale este legat de colectivitățile locale, care reprezintă unul din principiile fundamentale ale oricărui regim democratic, ce presupune dotarea colectivităților locale cu organe decizionale, constituite în mod democratic, care ar beneficia de o largă autonomie în ceea ce privește competențele. Autonomia locală contribuie la democrație, la o administrație eficientă și la o descentralizare a puterii [8].

Procesul de reformare prin care trece administrația publică, în special administrația publică locală din municipiul Chișinău și cele din UTA Găgăuzia, este strîns legat de democratizarea societății. Noțiunea de *democrație* este indisolubil legată de noțiunea de *putere*. În sens larg, democrația este o formă politico-statală de organizare a societății unde poporul este recunoscut drept unica sursă a puterii și are posibilitate s-o realizeze fie în mod direct, fie prin organe reprezentative.

Aceste transformări, reformări trebuie efectuate în baza unor principii noi, democratice, care ar reflecta gradul actual de dezvoltare a societății și ar facilita o evoluție ascendentă a ei în viitor. Pornind de la această idee, principiile de organizare și funcționare a administrației publice trebuie să decurgă din spiritul valorilor generale ale democrației.

Valorile-principii universale ca libertatea, egalitatea, suveranitatea

poporului au apărut și s-au dezvoltat pe parcursul secolelor, odată cu evoluția istorică a popoarelor. Multe concepții contemporane tratează aceste valori mai larg, adăugînd la ele drepturile omului, supremația legii, echitatea socială, pluralismul. Valorile general-umane care servesc drept suport esențial al principiilor administrației publice constituie în totalitatea lor o viziune modernă asupra dezvoltării societății.

Un alt suport al principiilor actuale ale administrației publice este „tradiția istorică națională a administrației” [1, p. 23]. Evoluția formelor istorice de administrare în Republica Moldova ne mărturisesc că, deși destul de convențional pentru etapa inițială a existenței statului moldovenesc, totuși putem defini două domenii ale sistemului de administrare ce s-au constituit pe parcursul ei: **administrația centrală a statului și sistemul de administrație locală** [2, p. 19-27].

Structurile istorice ale administrației publice locale și centrale din Republica Moldova foloseau în activitatea lor și alte elemente care, prin natura lor, aveau caracter democratic. Esența problemei abordate rezidă în faptul că cele mai progresiste modele de administrare din lume au la baza, de rînd cu alți factori, și tradiția istorică națională. În această ordine de idei, un suport al principiilor actuale de organizare și funcționare a administrației publice este tradiția istorică națională.

Încă un suport al acestor principii îl constituie experiența altor state, acumulată în sfera de organizare și funcționare a administrației publice. Dacă e să vorbim despre raporturile dintre diferitele niveluri ale administrației publice, atunci această experiență își găsește expresie în *Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale*, adoptată de Consiliul Europei în 1985 [3, p. 23-30]. Acest document dezvăluie esența autonomiei locale, prevede

atribuirea drepturilor de administrare comunităților locale, organelor reprezentative ale acestora, recunoașterea colectivităților locale drept subiecte ale administrării, acordarea competențelor exclusive organelor administrației locale, posedarea mijloacelor financiare de către aceste organe pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin.

Principiile administrației publice locale din țara noastră decurg din conținutul Cartei Europene și aceasta înseamnă că ele reflectă nivelul modern al democrației în sfera puterii, administrației și a drepturilor omului.

Administrația publică trebuie să servească relațiile sociale pornind de la dinamica lor concretă în acest sens. Menționăm că fiecare popor trebuie să-și creeze o administrație publică proprie, iar limitele și caracterul acestei administrații vor depinde de regimul politic al statului respectiv, de relațiile economice dominante și, desigur, după cum s-a menționat mai sus, de istoria și tradițiile poporului, care își găsesc reflectare în principiile administrației.

Formularea principiilor administrației publice contribuie, în general, la determinarea conținutului reformei, indică niște direcții concrete ale politicii de stat în domeniul respectiv. Aceasta prezintă utilitate teoretică și practică, deoarece formularea și aplicarea principiilor asigură dezvoltarea științei administrației, precum și o judicioasă organizare și funcționare a administrației publice [4, p. 123-152].

Întrucît administrarea nu este un scop în sine, pe de o parte, formularea principiilor administrației publice și implementarea lor adecvată în fiecare situație constituie baza îndeplinirii sarcinilor ei concrete și trebuie să faciliteze realizarea obiectivului fundamental de satisfacere a interesului general. Pe de altă parte, activitatea administrației publice, fiind după natura sa o acti-



vitare complexă, presupune și existența unor trăsături specifice diferitor domenii de activitate. Pornind de la aceasta, formularea principiilor administrației publice trebuie să faciliteze realizarea acestor obiective specifice și satisfacerea intereselor generate de aceste obiective.

Reieșind din cele expuse mai sus, deosebim două categorii de principii:

1. **Principii generale sau fundamentale**, care stau la baza întregii activități administrative a municipiului Chișinău și a celei din UTA Găgăuzia, a statului și a colectivităților locale și au ca scop facilitarea realizării obiectivului fundamental de satisfacere a interesului general.

2. **Principii speciale**, care se aplică numai în anumite domenii de activitate ale administrației publice, cum ar fi organizarea, conducerea, utilizarea metodelor de activitate, sau sînt aplicate în organizarea și funcționarea administrației publice de diferite niveluri, cum ar fi, de exemplu, administrația publică locală.

A. Principii generale ale administrației publice a unităților administrativ-teritoriale cu statut special. Activitatea administrației publice, care de fapt este subordonată realizării doleanțelor și necesităților omului, este organizată și funcționează în baza principiilor generale ale științei administrației, ce stau la baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale. Aceste principii, deduse din prevederile Constituției Republicii Moldova și ale altor acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice, formează un cadru teoretic și metodologic adecvat reformei administrației publice, care permit abordarea complexă a oricăror probleme din administrația publică, fiind utile în activitatea practică a autorităților administrației publice.

Principiul suveranității naționale este unul dintre principiile fundamentale, reiese din art. 2 al Constituției Republicii Moldova și prevede că suveranitatea națională aparține poporului și se exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Dacă primele două elemente definitorii ale statului, considerate de Ioan Alexandru [5, p. 56] – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, atunci cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv-volițional și înseamnă că dreptul de comandă aparține națiunii. Dacă în cazul referendumului sîntem în prezența unei forme de guvernare directă de către popor, apoi în cazul exercitării suveranității naționale prin organele sale reprezentative e vorba de o guvernare indirectă, ceea ce înseamnă că poporul deleagă dreptul de guvernare unor organe reprezentative.

Principiul separației și colaborării puterilor este fixat în art. 6 al Constituției Republicii Moldova. El se deduce și din distribuția competențelor și atribuțiilor între autoritățile publice atât pe orizontală în putere legislativă, executivă și judecătorească, cît și pe verticală în autorități ale administrației publice centrale și locale.

Separația puterilor în stat este considerată o necesitate a democratizării vieții politice în orice sistem de guvernămînt, fie monarhic, fie republican. Privind evoluția istorică a acestui principiu pînă la formularea definitivă și aplicarea lui, se pot evidenția mai multe etape. Problema separației puterilor în stat și a raporturilor dintre ele a fost abordată încă în Antichitate de

istoricii Herodot, Tucidide, Xenofon, de filosofi Platon, Euripide, care ne-au lăsat dovezi și reflecții despre organizarea puterilor și începuturile divizării ei în Sparta și Atena [6, p. 45].

Aceste probleme sînt tratate și de Aristotel (384-322 î.Hr.), care a sugerat ideea separației puterilor în stat descriind statul atenian. În lucrarea sa „Politica”, el menționează că „în orice stat sînt trei părți: adunarea generală, corpul magistraților și corpul judecătorec” [6, p. 55].

O concepție mai conturată îi aparține filosofului englez John Locke (1632-1704), care în lucrarea sa „Schiță privind guvernarea civilă” menționa că în stat sînt trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă și cea federativă [7, p. 65].

În prezent, principiul separației puterilor în stat este controversat. Unii îl consideră învechit, depășit, alții pledează pentru modernizarea lui în favoarea unei puteri forte, de regulă, a executivului. Constituția Republicii Moldova, în titlul III. „Autoritățile publice”, reglementează puterile publice, competența lor și raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separației celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare din aceste trei puteri este investită cu anumite prerogative, niciuna dintre ele n-are posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celorlalte puteri. Între organele care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcțională, o colaborare strînsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societății și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere. Din aceste considerente, la baza principiului separației puterilor se află mecanismul de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele.

Principiul legalității presupune supremația constituției și legalității. Anume constituția stabilește principiile, modul de organiza-



re și de funcționare a autorităților administrației publice și raporturile dintre aceste autorități și cetățeni [8, p. 23-24]. Toate organele publice, precum și funcționarii ce activează în ele, sînt obligați nu numai ei înșiși să respecte legile, dar să asigure respectarea lor de către cetățeni.

Întreaga activitate a administrației publice, inclusiv aplicarea principiilor sale, urmează să se efectueze într-un cadru legal și să decurgă din celelalte acte normative pe care ea le execută. Acest principiu formează cadrul activității autorității statului în limita legilor, asigură stabilitatea juridică, drepturile și libertățile omului și înseamnă subordonarea tuturor activităților autorităților publice voinței supreme a națiunii, consemnate în principiile și normele pactului fundamental statuat în constituție [9, p. 131].

Dacă pentru puterea legislativă voința juridică supremă în care trebuie să se încadreze activitatea ei este constituția, pentru celelalte activități ale statului exercitate prin puterea executivă și cea judecătorească, cadrul de legalitate peste care nu se poate trece îl constituie atît constituția, cît și legile. Într-un stat de drept, aplicarea acestui principiu este obligatorie, în acest mod asigurîndu-se legalitatea și realizarea unei administrări raționale și eficiente, la un nivel calitativ superior, în interesul cetățenilor și al întregii societăți.

E de menționat că în perioada de tranziție de la un stat totalitar la un stat democratic, etapă prin care trece actualmente Republica Moldova, aplicarea principiului legalității se confruntă cu multe dificultăți. Este foarte răspîndit nihilismul juridic. Administrația publică suferă nu numai din cauza lipsei de legi, ci și din cauza necunoașterii legislației în vigoare și, respectiv, a depășirii foarte lente a greutăților de aplicare a lor. Necunoașterea prevederilor legilor,

pe de o parte, și nedorința unora de a le aplica, pe de altă parte, creează o situație care duce la scăderea eficienței activității autorităților administrației publice.

Pentru a avea o administrare publică rațională și eficientă, se cere de aplicat în întregime principiul legalității. Aplicarea lui ține să asigure egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări. Autoritățile administrației publice sînt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii țării, fără deosebire de naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. În acest fel se garantează posibilitatea participării tuturor cetățenilor la viața politică, economică, socială și culturală.

Principiul priorității și garanțării drepturilor persoanei prevede că activitatea administrației publice trebuie să fie fundamentată pe baze morale, ca fapt obligatoriu, nu facultativ. Drepturile omului sînt o valoare supremă și toate autoritățile administrației publice poartă răspundere față de cetățeni pentru respectarea lor. Aceasta decurge din prevederile constituționale, conform cărora demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Acest principiu are menirea să ducă la îmbunătățirea activității administrației publice, dat fiind faptul că în fiecare moment administrația publică este expusă unei mari tentații, și anume „de a se considera pe ea însăși drept propriul ei scop” [9, p. 131], sistemul administrativ neavînd alte justificări în fața acelor care-l pun în mișcare decît perfecționarea funcționării și armonia mecanismelor sale. Reforma administrației, avînd drept scop îmbunătățirea activității și

structurarea administrației publice, trebuie să stopeze dezvoltarea acestei tentații, care are tendința de a deveni echivalentul administrativ al rațiunii de stat, îndepărtînd astfel organele de interesele oamenilor cărora le servește [9, p. 32].

Așadar, administrația publică și angajații ei nu trebuie să uite că scopul existenței lor constă în servirea cetățenilor. Dezvoltarea administrației publice nu poate fi concepută fără democrație, dreptate și morală puse în serviciul omului. Aceasta constituie prima misiune și obligație a administrației publice. De aceea, orice funcționar public în activitatea sa trebuie să fie animat de acest principiu general al administrației publice de a servi omul, pe care urmează să-l aplice cu onestitate, în profunzimea sa semnificație.

Începînd cu anul 1997, în Republica Moldova se implementează, cu concursul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, un amplu proiect ce urmărește crearea și funcționarea unei instituții naționale independente pentru promovarea și apărarea drepturilor și libertăților omului, cu mandat de reflectare a tratatelor și convențiilor internaționale la care statul nostru este parte [7, p. 67].

Dacă administrația publică are misiunea de a servi omul, cu atît mai mult are sarcina de a servi toți oamenii care alcătuiesc colectivitatea umană națională, satisfăcînd interesul public. Desigur că suma intereselor individuale ce alcătuiesc interesul general are mai mare importanță decît interesul unui singur om. De aceea, în activitatea sa, administrația publică urmează să respecte această prioritate.

Principiul unității poporului și integrității teritoriale reiese din adevărul că unitatea este generată de egalitatea dintre cetățeni și servește ca un fundament al statului care recunoaște și garantează, prin constituție, dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea



țarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Recunoașterea pluralismului în societate servește drept condiție și totodată este o garanție a democrației. Manifestarea pluralismului politic, cultural, religios trebuie să se desfășoare în condițiile legii. Partidele politice, asociațiile culturale, comunitățile religioase sînt chemate să contribuie la definirea și la exprimarea voinței cetățenilor, în domeniul respectiv, dar numai în condițiile respectării suveranității naționale, a integrității teritoriale, a ordinii de drept, a principiilor democrației și asigurării unității poporului ca fundament al statului.

Art. 10 alin. (1) din Constituție stabilește că Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor ei. Aceasta presupune atât teoretic, cît și practic integritatea teritorială a țării. Asigurarea integrității teritoriale este o datorie a fiecărui cetățean și o sarcină importantă în activitatea autorităților publice. Analiza trecutului istoric ne mărturisește că spiritul integrității teritoriale a fost permanent prezent în evoluția statalității noastre. Acest principiu are pentru Republica Moldova o semnificație deosebită la etapa actuală de dezvoltare, cînd problemele depășirii tendințelor de dezmembrare teritorială și asigurării unității poporului continua să persiste în activitatea autorităților publice.

Garantul unității și integrității teritoriale a țării, conform art. 77 din Constituția RM, este Președintele Republicii Moldova. Realizarea acestei funcții este într-o strînsă legătură cu exercitarea funcției de reprezentare și depinde în mare măsură de modul utilizării unor așa posibilități cum ar fi contracararea pe plan intern și extern a acțiunilor care pot pune în pericol atributele suverane ale țării.

Principiul publicității și transparenței presupune asigurarea unei informări largi a cetățenilor despre

activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor legături sînfîse între cetățeni și aceste organe. Art. 34 din Constituție prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor despre afacerile publice și despre problemele de interes personal. Norma constituțională prevede, de asemenea, că dreptul la informație nu trebuie să protejeze măsurile de protecție a cetățenilor.

Principiul publicității și transparenței mai are o latură de aplicare. Desigur, este foarte important ca cetățenii să fie informați despre activitatea autorităților publice. Dar nu mai puțin important este și informarea autorităților publice despre năzuințele și doleanțele cetățenilor. Aceasta se asigură pe diferite căi, cum ar fi efectuarea sondajelor de opinii privind diverse probleme de interes comun, generalizarea propunerilor, sugestiilor expuse de cetățeni pe diferite căi, inclusiv folosirea dreptului constituțional de a se adresa autorităților publice prin pretenții formulate în numele semnatariilor sau dreptul organizațiilor legal constituite de a se adresa cu petiții exclusiv în numele celor pe care îi reprezintă.

Realizarea principiului publicității și transparenței presupune un înalt nivel de cultură al cetățenilor, al colectivităților umane, al autorităților publice, precum și al reprezentanților mijloacelor de informare în masă.

B. Principiile speciale ale administrației publice. Principiile speciale ale administrației publice, spre deosebire de cele generale, se aplică numai în anumite domenii de activitate cum ar fi organizarea, conducerea, metodele de activitate etc. [10, p. 137-138]. Ele au ca suport principiile generale ale științei administrației, se bazează pe ele și se aplică în domeniile respective

conform particularităților acestor domenii de activitate.

Primul grup de principii speciale vizează organizarea administrației publice. Diversitatea formelor activității de organizare a determinat cerința elaborării unei concepții de organizare a administrației publice. Utilitatea teoretică și practică a unui asemenea principiu constă în faptul că, aplicîndu-l, se evită tendințele divergente care pot apărea în domeniul organizării din cauza numărului mare și variat al instituțiilor publice. Elaborarea și aplicarea acestui principiu sunt dictate de cerințele sociale, dat fiind faptul că o diversitate de organizare prezintă deficiențe în efectuarea proceselor de dirijare.

Totodată, nu putem absolutiza concepția de organizare unitară a administrației publice, deoarece instituțiile ei trebuie să beneficieze de o anumită autonomie relativă, fiind capabile de autoreglare [4, p. 45].

Numai o corelare optimă a acestor două principii – al organizării unitare a administrației publice și al autonomiei de organizare – poate crea condiții favorabile pentru o activitate rațională și eficientă a administrației publice.

Al doilea grup de principii speciale se referă la conducerea administrației publice. În concordanță cu organizarea unitară se evidențiază încă un principiu special al administrației publice – conducerea unitară. În administrația publică, organizarea și conducerea urmează să fie îndeplinite în mod unitar. Realizarea unei concepții de conducere unitară este o cerință obligatorie în orice condiții și la toate nivelurile activității sociale [15, p. 98].

totodată, conducerea unitară nu neagă participarea funcționarilor la conducerea instituțiilor administrației publice, ba dimpotrivă, o presupune. Pornind de la această constatare, se poate formula *principiul participă-*



rii funcționarilor la conducerea instituțiilor. El presupune consultarea sistematică a acestora cu referire la stabilirea sarcinilor ce le revin. Pentru a crea un asemenea climat de colaborare, un conducător eficient cere, ori de câte ori are posibilitatea, sugestii și propuneri de la subalterni [1, p. 43]. Această metodă are efecte psihologice profunde. Dacă funcționarii participă la elaborarea programului sau la adoptarea deciziilor, ei le consideră ca fiind personale și, în consecință, se simt responsabili de îndeplinirea lor.

În legătură cu aplicarea acestui principiu se cere de menționat că funcționarii publici își îmbunătățesc rezultatele cu atât mai mult cu cât sînt mai bine informați despre problemele referitoare la realizarea sarcinilor. Comunicarea dă un sens atît acțiunilor realizate, cît și colaborării dintre conducere și funcționari [16, p. 46].

Al treilea grup de principii speciale tine de metodele de activitate în administrația publică. În domeniul metodelor adecvate pentru satisfacerea cerințelor administrațiilor, precum și a interesului general, un loc deosebit îl ocupă principiul special al *definirii prealabile a problemei de rezolvat*. Este bine cunoscut faptul că în administrația publică nu se poate ajunge la o decizie rațională și eficientă dacă problema care urmează a fi soluționată nu este mai întîi definită exact [7, p. 23].

Metoda definirii prealabile constituie un imperativ, deoarece nu se poate rezolva judicios o problemă insuficient cunoscută sau eronat expusă. Aceasta înseamnă că, înainte de a fi luată o decizie, trebuie să fie formulată precis definiția problemei respective, pentru a ști anume ce urmează de rezolvat [6, p. 45].

Dinamica vieții sociale pune în fața administrației publice noi norme, o serie de sarcini, dîndu-i posibilitatea să-și utilizeze timpul mai

rațional pentru studierea unor probleme ce solicită o pregătire superioară în cadrul instituției. Totodată, delegarea atribuțiilor constituie o metodă de a stimula tinerii funcționari, de a le descoperi însușirile în domeniul de organizare și a-i pregăti pentru a fi funcționari de conducere [7, p. 29].

După cum observăm, principiile speciale ale administrației publice se aplică în organizarea, conducerea, precum și în utilizarea metodelor de activitate a organelor administrației publice. Numai aplicarea lor concomitentă poate asigura un nivel eficient de activitate a administrației publice. Ele sînt recomandabile atît pentru administrația publică centrală, cît și pentru administrația publică locală.

C. Principiile administrației publice locale. Unul dintre suporturile principiilor administrației publice îl constituie experiența altor țări, care își găsește expresie, dacă vorbim despre nivelul local al administrației publice, în *Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale*. Acest document are o însemnătate deosebită atît în aspect teoretic, cît și practic, dat fiind faptul că indică niște cerințe unice de organizare și funcționare spre care trebuie să tindă administrația publică locală. Art. 2 al acestui document, intitulat „Fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale”, prevede că „principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cît posibil, în constituție” [10, p. 24].

Republica Moldova, aderînd la Carta Europeană, a fundamentat atît constituțional, cît și legal principiile administrației publice locale. Astfel, art. 109 din Constituția RM și art. 3 alin. (1) al Legii privind administrația publică locală, nr. 186-XIV din 16 noiembrie 1998, prevăd că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii:

- autonomia locală;

- descentralizarea serviciilor publice;

- eligibilitatea autorităților administrației publice locale;

- consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Alin. (2) art. 109 din Constituție constată că autonomia privește organizarea administrației publice locale, precum și managementul colectivităților pe care le reprezintă.

Dacă ne referim la conceptul de **autonomie locală** care se conține în Carta Europeană, atunci vom observa că prin aceasta se înțelege **dreptul și capacitățile efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din afacerile publice**. Acest drept este exercitat de consiliu sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal și universal, ce pot dispune de organe executive responsabile în fața lor. Această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunări de cetățeni, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor acolo unde ea este permisă de lege. Colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa în oricare chestiune ce nu este exclusă din cîmpul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități.

Principiile nominalizate presupun că competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauza sau limitate de către o autonomie centrală sau regională decît numai în cadrul legii. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cît este posibil, în timp util și într-o manieră adecvată, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei, pentru toate chestiunile care le privesc direct.

La cele expuse mai adăugăm că colectivitățile locale au dreptul, în cadrul politicii economice



naționale, la resurse financiare proprii, de care pot dispune în mod liber în exercitiul competențelor lor.

În același timp, autonomia locală nu poate fi acceptată ca o manifestare de o totală independență, ca o izolare a autorităților administrației publice locale de autoritățile administrației de stat. Autoritățile administrației publice locale își desfășoară activitatea în cadrul legii și în conformitate cu ea. Ele au o putere de decizie liberă într-o sferă de atribuții locale delegate lor de către stat prin lege.

Vom menționa că aplicarea principiilor administrației publice locale nu poate afecta caracterul de stat unitar. Aceste principii exprimă o autonomie administrativă, dar nu politică. Aceasta înseamnă dreptul autorităților administrației publice locale de a dispune de toate măsurile pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor pe plan local.

Principiile administrației publice locale analizate mai sus sînt o expresie logică a proceselor de democratizare ce se desfășoară în țara noastră. Ele reflectă aspirațiile noastre spre o administrație publică locală modernă de tip european.

Totodată, trebuie să fim conștienți de faptul că formularea și fundamentarea constituțională și legală a principiilor administrației publice locale este doar un început. Implementarea lor deplină necesită timp și se realizează treptat, odată cu evoluția reformei administrației publice.

Concluzii. Edificarea unui sistem nou de administrație este de neconceput fără elaborarea și implementarea unor principii noi de organizare și funcționare a administrației publice din municipiul Chișinău și din UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri). Aceste principii reflectă o stare calitativ nouă a societății bazate pe democrație, pluralism și diversitate.

Atît principiile generale ale administrației publice care stau la

baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale, cît și cele speciale, inclusiv principiile administrației publice locale, formează în totalitatea lor baza metodologică de reformare a administrației publice și de edificare a unui sistem modern de administrație.

Referințe bibliografice

1. Platon M., Roița S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău, 1999.
2. Alexandra Roman. Jaloanele principale ale administrației publice în Moldova. În: «Administrația publică», 1996, nr. 2, p. 19-27.
3. Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale. Consiliul European, Strasburg, 1993, p. 23-30.
4. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I. București: Ed. Nemira, 1996, 445 p.
5. Ioan Alexandru. Structuri, mecanisme și instituții administrative. București, 1996, p. 561.
6. Aristotel. Politica. Cartea a VI-a: Despre democrație și oligarhie. Despre cele trei puteri în stat. Oradea: Editura ANTET, 1996, p. 204.
7. Bagdasar N., Bogdan V., Narly C. Antologie filosofică – filosofii străini. Editura Uniunii scriitorilor, 1996, p. 282.
8. Negru B. Caracterul autorităților publice. În: «Administrarea publică», nr. 1/1997, p. 23-27.
9. Oroveanu M. T. Tratat de știință a administrației. Vol. I. București, 1996, p. 197.
10. Oroveanu M. T. Tratat de știința administrației. Vol. II. București, 1998, p. 130.
11. Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349 din 17.10.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.1997 (abrogată prin Legea nr. 52 din 03.04.2014).
12. Ioan Alexandru. Structuri, mecanisme și instituții administrative. Vol. I. București, 1996, p. 56-57.
13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-15/60, 1999.
14. Manda C. Drept administrativ. București: Ed. Victor, 2000, 320 p.

15. Negurescu P. Tratat de drept administrativ. Vol. I: Principii generale. Ediția a IV-a. București: Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan”, 1934, 432 p.

16. Negruț V. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2004, 165 p.

17. Orlov M. Drept administrativ: note de curs. Partea I. Chișinău, 1999.

18. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ (pentru uzul studenților). Chișinău: „Elena-V.I.”, 2005, 270 p.

19. Pașcaneanu T. Aspecte de drept comparat privind autonomia regională a Găgăuziei. În: Legea și viața, nr. 7/2007, p. 56-58.

Recenzent:

Victor GUȚULEAC,

doctor în drept,

profesor universitar

la Catedra Științe Juridice și

Securitate Criminologică,

Institutul de Științe Penale și

Criminologie Aplicată