

APLICAREA PRINCIPIULUI LEGALITĂȚII ÎN ADMINISTRAREA FINANTELOR PUBLICE LOCALE

TELEVCA Oleg, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Principiul legalității este unul dintre principiile ce stau la baza formării sistemului finanțelor publice locale. Deși acest principiu expres este prevăzut în Proiectul Legii privind finanțele publice locale (art.2 alin.5), mai este enunțat și în Constituția RM (al.113 alin.3), la fel și în Legea privind administrația publică locală (art.6 alin.2), atunci când se vorbește despre raporturile dintre autoritățile administrației publice locale. În afară de aceasta, toate actele normative ce au tangența cu finanțele publice locale, deseori utilizează sintagmele „în condițiile legii”, „în cazurile prevăzute de lege”, „în conformitate cu prevederile legii”, „în baza prevederilor legale”, „stabilite conform legii” etc.

Acestea fiind spuse pornim spre ideea că principiul legalității deși poate fi examinat ca un principiu fundamental caracteristic tuturor ramurilor de drept și instituțiilor juridice din cadrul acestora, are implicare incontestabilă și asupra finanțelor publice locale.

În general, activitatea umană este supusă, într-un mod sau altul, normării, în sensul că ea nu se poate desfășura neorganizat, în afara unei anumite ordini sociale, în afara unor cerințe pe care societatea le înaintează tuturor: autorităților publice, persoanelor oficiale, organizațiilor, întreprinderilor, instituțiilor, cetățenilor etc. Normarea înseamnă „stabilirea unor reguli care organizează acțiunea umană”.¹ Normele stabilite pot fi diferite: juridice, morale, religioase etc. Multitudinea normelor, însă, nu trebuie să creeze impresia unui haos normativ. Normele sociale nu acționează izolat unele de altele, ci, dimpotrivă, impun, ca regulă, anumite modele de comportament social, arătând ce urmează să facă sau ce nu trebuie să facă subiecții relațiilor sociale.

În sistemul normelor stabilite de societate un rol deosebit revine normelor juridice. Constituind o categorie specială a normelor sociale, normele juridice protejează cele mai importante valori (relații) sociale, prin instituirea unui sistem corelativ de drepturi și obligații între indivizi, grupuri, instituții și organizații sociale.² Normele juridice, luate în ansamblul lor înaintează o cerință care necesită concordarea comportamentului uman cu regulile prescrise de normele juridice. Cerința adresată tuturor subiecților vieții sociale, care constă în realizarea exactă, neabătută și uniformă a normelor juridice, poartă denumirea de legalitate.

Termenul „legalitate” provine de la francezul *légalité* și conform Dicționarului limbii române moderne desemnează: faptul de a fi conform cu legile; respectare a legilor; stare de ordine capabilă să asigure, prin lege, viața și activitatea unei societăți, a unui stat, etc..³

În literatura juridică, cuvântul **legalitate** cunoaște mai multe valențe:

a) legalitatea ca **principiu**, deci, ca element fundamental, ca idee diriguitoare, ca element primordial în comportamentul tuturor subiecților de drept:

b) legalitatea ca **metodă**, deci, ca procedeu folosit, aplicat în procesul de transpunere în viață a prevederilor normelor juridice;

c) legalitatea ca **regim**, deci, ca sistem de organizare și de conducere a vieții economice, politice, sociale a statului, ca o formă de guvernământ, unde nu regele e lege, ci legea e rege.⁴

Privite din punct de vedere a Constituției ca lege supremă a statului, fiecare valență a legalității are dreptul la existență. Cert este însă acel fapt că în toate împrejurările expuse, fiecărui subiect i se impune o comportare prescrisă de legiuitor, Astfel, legea apare ca un imperativ categoric.

¹ Luminos D.S., Popa V., Sociologia juridică, Timișoara, 1995, p.180.

² Voinea M., Banciu D., Sociologia juridică, București, 1993, p.98.

³ Dicționarul limbii române moderne, București, 1958, p.451.

⁴ Negru B., Teoria generală a dreptului și statului, Chișinău, 1999, p.265.

Legalitatea caracterizează dreptul în ansamblu și se manifestă sub forma unor cerințe fundamentale în toate ramurile dreptului, în întregul sistem de drept. La aceste cerințe se atribuie următoarele: supremația, universalitatea, unicitatea și oportunitatea legii.

Astfel, respectarea normelor de drept nu se revendică unor exigențe abstracte. Ea se legitimează în cerințele sociale obiective, legate de asigurarea unui climat de respect al valorilor, de existență și creație nestânjenite de fapte antisociale, care afectează relațiile interumane și viața socială.

Legalitatea, care rezultă din atitudinea de respectare a legilor, care la rândul ei reiese din starea de ordine în desfășurarea raporturilor sociale, ne interesează să o definim în primul rând ca un principiu de drept în baza căruia orice subiect de drept trebuie să respecte și să aplice legile și celelalte acte normative ori individuale.

Legalitatea este o îndatorire fundamentală de natură constituțională, care privește persoanele fizice și juridice, modul de organizare și desfășurare a activității de stat. Cetățeanul este liber să se manifeste sau să întreprindă orice, în afară de ceea ce este interzis prin lege; autoritatea de stat poate desfășura numai acele activități stabilite prin lege ca atribuție.

Legalitatea este, pe de o parte, o cerință care decurge din lege, iar pe de altă, o stare care rezultă din respectarea ei. Din acest motiv, se poate vorbi de promovarea, asigurarea ori încălcarea legalității, dar nu de respectarea legalității, legalitatea înseamnă tocmai respectarea legii, în general a oricărui act normativ (inclusiv decrete, hotărâri, instrucțiuni ș.a.) sau individual (contracte, hotărâri judecătorești etc.).

Principiul legalității constituie, fără îndoială, piatra unghiulară a construcției unui stat de drept ca „instrument în folosul oamenilor care îl alcătuiesc... motiv pentru care existența acestuia presupune un sistem legislativ călăuzit de preocuparea constantă de a ocroti personalitatea umană în integralitatea ei și de a-i crea condiții optime de dezvoltare”.¹

Deși capătă fizionomii din cele mai diverse, de la principiul clasic francez al legalității la conceptul englez de *rule of law*, legalitatea are în vedere subordonarea tuturor actelor administrației publice (inclusiv locale) față de cadrul legal în vigoare, privit *lato sensu*, deci incluzând principii generale de drept (altele decât principiul legalității). Ca atare, puterile exercitate de funcționari trebuie să aibă o bază legitimă, adică să se întemeieze pe autoritatea conferită de lege și să fie exercitate în limitele acesteia. Mai mult, activitatea administrației publice trebuie să urmărească punerea în aplicare a legii.

Dacă la origine era privit-alături de principiul separării puterilor în stat-în principal ca o garanție împotriva abuzului de putere a executivului, azi supunerea administrației regulilor dreptului este una din condițiile esențiale ale unui sistem funcțional și presupune două componente:

- 1) obligația administrației de a se conforma legii;
- 2) obligația administrației de a prelua inițiativa în punerea în executare a legii.

Principiul legalității stă la baza unui număr de principii derivate, precum principiul preeminenței legii, care exprimă faptul că administrația nu poate lua nici o măsură care să intre în contradicție cu legea sau să încalce domeniul rezervat legii. În ceea ce privește respectarea legalității în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa², observăm că realizarea acestui principiu este asigurată și prin recunoașterea unui drept al cetățenilor europeni la o bună administrare, astfel încât fiecare cetățean are dreptul la un tratament echitabil și nediscriminatoriu din partea organelor administrative ale Uniunii, dar și ale statelor membre.

În ceea ce privește consacrarea constituțională a acestui principiu, cu referire la organele administrației publice (inclusiv locale) se expun art.107,109-113 din Constituția Republicii Moldova, în virtutea cărora se stabilește că organele administrației publice sunt formate și dirijate în activitatea lor de lege.

Legea privind administrația publică locală în art.6 alin.2 declară că, raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale printre alte principii, au la bază și principiul legalității.

O prevedere analogică se conține și în art.113 alin.3 din Constituția Republicii Moldova potrivit căreia printre principiile ce stau la baza raporturilor dintre autoritățile publice locale este și principiul legalității (avându-se în vedere aici raporturile dintre autoritățile administrației publice de nivelul întâi și al doilea).

¹ Drăganu T., Introducere în teoria și practica statului de drept, Cluj-Napoca: Dacia, 1992, p.9.

² ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_27.pdf

Asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale este declarată drept scop și a exercitării oricărui control administrativ asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale (art.6 alin.4 al Legii privind APL).

Revenind la finanțele publice locale menționăm că acestea au la bază un anumit cadru legislativ format din:

- 1) Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003;
- 2) Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006;
- 3) Legea privind descentralizarea administrativă nr.436-XVI din 28.12.2006;
- 4) Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07. 2014;
- 5) Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994;
- 6) Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985, s.a.

Întreaga activitate de elaborare, aprobare și executare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și administrarea finanțelor publice locale are loc doar în condițiile legii.

Deci, **principiul legalității într-adevăr este unul cu implicare generală, deoarece toate celelalte principii ce vor fi examinate în continuare îl au pe acesta drept fundament. Oricare din principiile instituționale referitoare la finanțele publice locale iminent se întemeiază pe principiul legalității.**

Semnificația principiului dat rezidă în faptul că autoritățile publice locale, implicit și în sfera finanțelor publice locale, trebuie să se conducă în activitatea lor strict de prevederile legii.

În ceea ce privește orice alte acțiuni care vor fi întreprinse de autoritățile publice (inclusiv cele locale) în legătură cu realizarea intereselor lor și care nu au reglementare expresă în lege, nu trebuie să contravină normelor cuprinse în legi și alte acte normative.