



ROLUL PREFECTULUI ÎN ASIGURAREA SECURITĂȚII CETĂȚENILOR

THE ROLE OF PREFECT IN ENSURING THE SECURITY OF THE CITIZENS

Constantin ION *

Rezumat: *Lucrarea răspunde la următoarele chestiuni: Strategia de securitate națională; Principii de organizare și funcționare a administrației publice locale; Principalele atribuții ale prefectului; Obiective strategice ale instituției prefectului; rolul prefectului în punerea în practică a strategiei de securitate; Responsabilitatea prefectului în prevenirea corupției.*

Cuvinte-cheie: *securitate națională, principii, prefectul, instituția prefectului, corupție.*

Abstract: *The paper answer the following issues: the national security strategy principles of organization and functioning of local public administration, the main duties of the prefect; strategic objectives of the prefect institution; the role of prefect in applying the security strategy; the responsibility of the prefect in preventing corruption.*

Keywords: *national security, principles, prefect, prefect institution, corruption.*

U Introducere

Una dintre instituțiile juridice și militare prezente în Dacia antică este și cea a Prefectului, care avea conotații civile, militare și economice, datorită importanței sale în guvernarea provinciei. De la sensul inițial în decursul timpului au intervenit modificări prin restrângerea sensului acestui cuvânt.

Instituția Prefectului a fost reglementată de Napoleon Bonaparte în anul opt de la marea revoluție franceză; prefectul era reprezentantul Guvernului și totodată șeful departamentului unde funcționa.

În strânsă legătură cu legislația franceză de care ne leagă multe tradiții și influențe, instituția prefectului și a prefecturii a fost reglementată și în principatele române și în timpul regalității. Administrația publică locală joacă un rol deosebit de important în implementarea strategiei de securitate prin punerea în aplicare a legii,

* Prefectul Județului Constanța, Academia Națională de Informații (Colegiul Național de Informații)



prin asigurarea furnizării de servicii publice, spre o abordare modernă și inovatoare, axată pe facilitarea dezvoltării socio-economice a țării, prin intermediul unor servicii publice, investiții și reglementări de calitate.

Creșterea bunăstării cetățenilor, a nivelului de trai și de sănătate al populației sunt strâns legate de asigurarea unor servicii publice de calitate, de o bună guvernare, de o administrație publică eficientă și transparentă.

În contextul actual al preocupărilor pentru crearea unui mediu internațional de securitate sigur și stabil, în urmă unor evenimente care au generat importante schimbări politice, sociale și economice, atât la nivel global, cât și la nivel regional, local și național, a fost necesar ca și România să-și reconsidere conceptul de securitate și modalitățile prin care aceasta își promovează interesele fundamentale, în condițiile evoluției sistemului de securitate european și euroatlantic.

Strategia de securitate națională

Strategia de securitate națională, astfel cum este definită, răspunde nevoii și obligației de protecție legitimă împotriva riscurilor și amenințărilor ce pun în pericol drepturile și libertățile fundamentale ale omului, valorile și interesele naționale vitale, bazele existenței statului român. Strategia de securitate națională vizează, cu prioritate, următoarele domenii: securitatea publică; prevenirea și contracararea terorismului și a altor amenințări asimetrice; capacitatea de apărare; starea de legalitate; siguranța cetățeanului; protecția împotriva dezastrelor naturale, degradării condițiilor de viață și accidentelor industriale.

Securitatea națională se realizează prin măsuri adecvate de natură politică, economică, diplomatică, socială, juridică, educativă, administrativă și militară, prin activitatea de informații, contrainformații și securitate, precum și prin gestionarea eficientă a crizelor, în conformitate cu normele de conduită ale comunității europene și euroatlantice și prevederile dreptului internațional.

Securitatea națională urmărește să asigure starea de normalitate democratică la care aspiră societatea – cetățenii, comunitățile și statul – pe baza eforturilor ce vizează deplina instaurare a legalității, făurirea prosperității economice, echilibrul social și stabilitatea politică. Securitatea națională se realizează în cadrul ordinii democratice prin: exercitarea deplină a drepturilor și libertăților cetățenești; asumarea conștientă a responsabilităților; perfecționarea capacității de decizie și de acțiune a statului; afirmarea României ca membru activ al comunității internaționale.

Strategia de securitate are ca scop atât prevenirea și contracararea pericolelor generate de mediul internațional, cât și garantarea stării de securitate internă, în ansamblul său, a siguranței personale și securității comunităților. Strategia vizează, totodată, securitatea energetică și alimentară, securitatea transporturilor și a



infrastructurii, securitatea sănătății publice, sanitară, ecologică și culturală, securitatea financiară, informatică și informațională.

Scopul fundamental al strategiei de securitate a României îl constituie mobilizarea eforturilor națiunii pentru accelerarea proceselor de modernizare, integrare și dezvoltare susținută, capabile să garanteze securitatea și prosperitatea țării, într-o lume mai sigură și mai bună.

În consens cu prevederile legii fundamentale, Constituția, strategia de securitate așează la temelie eforturile vizând construcția securității și prosperității poporului român valori precum: democrația, libertatea, egalitatea și supremația legii; respectul pentru demnitatea omului, pentru drepturile și libertățile sale fundamentale; identitatea națională și responsabilitatea civică; pluralismul politic; proprietatea garantată și economia de piață; pacea și cooperarea internațională; dialogul și comunicarea dintre civilizații și nu în ultimul rând solidaritatea cu națiunile democratice.

O condiție esențială pentru asigurarea securității și prosperității cetățenilor României constituie eficiența administrației publice. Administrația publică locală are un rol primordial în punerea în practică a securității interne componentă a strategiei de securitate. Administrația publică locală și în primul rând prefectul județului îndeplinește un rol activ în cadrul securității interne având în vedere autoritatea administrației publice locale constituită la nivel județean, administrația publică locală trebuind să fie eficientă, competentă, transparentă și tot timpul în slujba cetățenilor. Am utilizat în acest scop diverse surse bibliografice ce se regăsesc în bibliografie, fiind aduse în discuție opiniile, părerile și punctele de vedere ale mai multor specialiști, surse precum Internetul, mass-media, și nu în ultimul rând legislația specifică administrației publice locale.

Principii de organizare și funcționare a administrației publice locale

Domeniul administrației publice locale este reglementat în primul rând în Constituție (art.120 - art.123), care conține dispoziții cu rang de principii de bază, în OUG 14/2015 pentru completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001.

Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Acestor principii nu pot aduce în nici un fel atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României.

Reducerea componentelor autonomiei numai la aspecte financiare și administrative are semnificația excluderii din conținutul acestui concept a



autonomiei politice, interzisă de Constituție care declară statul român stat unitar și indivizibil. Importanța acordată autonomiei financiare a colectivităților locale în ansamblul mijloacelor de realizare a autonomiei administrative reiese și din coroborarea art.4 din Legea nr.215/2001 (autonomia este numai financiară și administrativă) cu art.7 alin.3, din aceeași lege care consacră dreptul colectivităților locale la resurse suficiente în cadrul procesului de descentralizare, și cu art.9 tot din legea invocată anterior care proclamă principiul proporționalității între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor.

Astfel, autoritățile administrației publice centrale nu pot stabili sau impune nici un fel de responsabilități autorităților administrației publice locale în procesul de descentralizare a unor servicii publice ori al creării de noi servicii publice, fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivelor responsabilități.

De asemenea, în scopul asigurării autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să elaboreze și să aprobe bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în condițiile legii.

Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz și conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competență altor autorități publice.

Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Principiul descentralizării se referă la organizarea administrației publice în general, și, pe de o parte, evocă existența colectivităților locale autonome (descentralizarea teritorială), iar pe de altă parte denotă tendința statului modern de renunțare treptată la prestarea serviciilor publice în regim centralizat, în favoarea înființării stabilimentelor publice, sau a prestării lor de către persoane private – stabilimentele de utilitate publică (descentralizarea funcțională, tehnică sau pe servicii).

Descentralizarea teritorială implică existența autonomiei locale, prin urmare se poate afirma că descentralizarea este un sistem de organizare administrativă iar



autonomia locală este un drept al colectivităților locale, desprins și decurgând tocmai din principiul descentralizării. Descentralizarea serviciilor publice constă, în fapt, în recunoașterea unei anumite autonomii și acordarea personalității juridice unor instituții sau servicii publice organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

La baza acestor concepte stă ideea conform căreia cei administrați, care formează colectivitatea locală, sunt legați între ei prin interese comune și, de aceea, afacerile locale vor fi mai bine administrate de la acest nivel, local, de către reprezentanții aleși ai colectivității locale.

Descentralizarea pe servicii este caracterizată că acel procedeu prin care un singur serviciu public este scos fie din competența autorităților centrale, fie din competența autorităților locale și este organizat în mod autonom.

Deconcentrarea serviciilor publice este, alături de descentralizarea acestora, un sistem de organizare administrativă adoptat în sistemul nostru de drept, precum și în alte sisteme de drept, cum este cel francez.

Deconcentrarea presupune acordarea structurilor teritoriale ale statului a unor puteri publice pentru a fi exercitate în numele statului, însă la nivel teritorial, fiind prin urmare o variantă a centralizării.

Serviciile publice din unitățile administrativ-teritoriale, indiferent că este vorba de extensii ale serviciilor prestate de către autorități centrale sau de servicii exclusiv locale, vor putea fi organizate fie pe bază de descentralizare, fie pe bază de deconcentrare. Descentralizarea este aplicabilă ca principiu general de organizare și funcționare a administrației publice locale, pe când deconcentrarea, ca modalitate expres prevăzută de actul fundamental pentru organizarea serviciilor publice teritoriale.

Principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare sunt stipulate de art. 3 din Legea nr.195/2006 privind descentralizarea, respectiv: principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară; principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate; principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică; principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară; principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică; principiul constrângerii bugetare, care interzice utilizarea de către autoritățile administrației



publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Principiul legalității. Legalitatea înseamnă respectarea cu strictețe a unei norme de drept. La starea de legalitate se ajunge fie prin respectarea unei dispoziții legale de bunăvoie, fie prin aplicarea silită a legii de către forța de constrângere a puterii publice. Legalitatea presupune respectarea, în activitatea administrației publice locale, a Constituției, legilor și celorlalte acte normative sau individuale cu forță juridică superioară.

Actul administrativ, principala formă de activitate a administrației publice, trebuie să fie întotdeauna conform cu - legea, prin acest termen înțelegându-se normele juridice cuprinse în acte juridice cu forță superioară, nu doar legea propriu-zisă, ca act de voință al Parlamentului.

Autoritățile administrației publice sunt puse în situația de a interpreta anumite acte normative atunci când fac aplicarea lor, iar interpretarea trebuie să fie conformă cu legea. Problema care se ridică este riscul interpretării unei norme legale în mod greșit, cu bună credință. Nu există un sistem eficient de interpretare unitară actelor normative: o dispoziție legală poate fi interpretată într-un fel de unele autorități administrative și în alt fel de altele, iar soluția la dilema riscului de interpretare este oferită de Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, cu modificările și completările ulterioare, conform căreia interpretarea dată de cel care aplică norma (interpretarea administrativă) este valabilă dacă este făcută cu bună credință până la momentul când intervine o interpretare oficială din partea emitentului sau a altui organ competent.

Principiul legalității că unul din principiile organizării administrației publice locale se manifestă „în tot ce ține” de aceasta. Astfel, alegerea, constituirea, compunerea, organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, controlul legalității activității lor trebuie să fie în strictă conformitate, în primul rând, cu prevederile Constituției, ale legilor și ale celorlalte acte normative bazate pe lege. Nerespectarea acestui principiu atrage după sine răspunderea juridică prevăzută de lege și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare.

Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale presupune alegerea directă sau indirectă, însă cu respectarea principiilor democrației reprezentative, a autorităților locale. Legea română prevede alegerea directă atât a consiliului local sau consiliului județean, cât și a Primarului și alegerea indirectă a Președintelui consiliului județean.

Democrația reprezentativă presupune rezolvarea treburilor publice locale de către autoritățile administrației publice locale alese, și nu de către cetățeni, prin referendum. Prin urmare, referendumul poate fi în principiu doar consultativ, nu și



decizional, iar autoritățile locale nu pot recurge la el pentru rezolvarea unor aspecte sensibile, pentru care nu vor să-și asume răspunderea.

Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit se referă la faptul că democrația reprezentativă la nivel local implică doar consultarea cetățenilor în privința afacerilor publice locale, nu și transformarea lor în decidenți pe plan local, cu excepția câtorva situații strict determinate prin lege, când principiul comportă excepții.

Problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condițiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local. Referendumul local se poate organiza în toate satele și localitățile componente ale comunei sau orașului ori numai în unele dintre acestea. În cazul referendumului la nivel județean, acesta se poate desfășura în toate comunele și orașele din județ ori numai în unele dintre acestea, care sunt direct interesate. De regulă, referendumul are un caracter consultativ, de aceea rezultatul său nu este obligatoriu ci doar orientativ. Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean.

Principiul trebuie privit ca o obligație a autorităților locale competente de recurge la această formă de transparență administrativă atunci când se pune problema luării unor decizii de importanță deosebită la nivel local, în numele colectivității locale și care sunt susceptibile de a avea un impact semnificativ asupra respectivei colectivități.

Principiul subsidiarității în conformitate cu prevederile art. 3 din Legea nr.195/2006 privind descentralizarea, constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natură sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie.

Legea administrației publice locale conține doar prevederi de principiu privind dezvoltarea regională, prin precizarea dreptului unităților administrativ-teritoriale de a încheia între ele acorduri și pot participa, inclusiv prin alocare de fonduri, la inițierea și la realizarea unor programe de dezvoltare zonală sau regională, în baza hotărârilor adoptate de consiliile locale ori județene, după caz, în condițiile legii.

Problematică dezvoltării regionale este abordată de o manieră mai extinsă în Legea dezvoltării regionale nr.315/2004, care, însă, conferă doar consiliilor județene posibilitatea de a constitui regiuni de dezvoltare. Regiunile de dezvoltare au fost constituite în România în scopul asigurării creșterii economice și a dezvoltării sociale echilibrate, îmbunătățirii competitivității internaționale a



României și a reducerii decalajelor economice existente față de statele membre ale Uniunii Europene. Prin reducerea acestor decalaje economice și sociale, se stabilesc condițiile favorabile pentru România de a participa ca partener egal la schimbul de valori economico sociale comunitare.

Art. 2 alin. 2 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, modificată și completată conține o precizare de maximă importanță și anume, se arată că aplicarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit nu pot aduce atingere caracterului de stat național unitar al României. În statul unitar, autoritățile centrale sunt interesate de rezolvarea interesului local cât și a celui național, de crearea unor raporturi normale de colaborare între autoritățile administrației publice centrale și locale.

Ca atare, aplicarea în practică a acestor principii și în special a autonomiei locale și descentralizării pe servicii, este subordonată ideii unității statului român.

Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orășenești și municipale, ca autorități deliberative, și primării, ca autorități executive. În fiecare județ se constituie un consiliu județean, ca autoritate a administrației publice locale, pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean, ce este condus de președinte.

Indiferent de sistemul de organizare administrativă, cadrul instituțional de exercitare a puterii executive centrale la nivel local are ca scop, pe de-o parte, menținerea unității administrative a statului și, pe de altă parte, facilitarea implementării politicilor publice inițiate la nivel central și asigurarea furnizării omogene a serviciilor publice pe întreg teritoriul unui stat.

Particularitățile acestui cadru instituțional sunt diferite de la stat la stat, în funcție de o serie de factori specifici. Fie că este vorba de state federale sau de state național unitare, cadrul instituțional al exercitării puterii executive la nivel local este influențat de particularitățile culturale și politice consolidate pe parcursul unor evoluții istorice specifice dar și de natura unor măsuri de reformă inițiate ca urmare a unor schimbări politice șubite.

Independent de diversitatea variabilelor care pot afecta profilul administrativ al unui stat, există un element care se menține constant în evoluția administrativă a diferitelor state: în fiecare din cazuri există o formulă instituțională specifică prin care se asigură o modalitate de reprezentare, mai mult sau mai puțin unitară, a puterii centrale la nivelul administrației publice locale.



În Europa, aceste diferențe se estompează sub auspiciile unei uniuni suprastatale de forma Uniunii Europene, care a impus anumite ajustări diferitelor forme de organizare administrativă. Aceste ajustări, de multe ori cu un caracter mai degrabă formal (în unele state regiunile nu au statut juridic ci numai statistic), corespund unei tendințe de formare a unui spațiu administrativ european, fundamentat pe principii compatibile cu formele de guvernare democratice regăsite, într-o măsură relativ asemănătoare, în toate statele din componența Uniunii.

Principiul subsidiarității precum și necesitatea creșterii calității serviciilor publice prin aducerea furnizării acestora cât mai aproape de cetățeni, au impus măsuri corespunzătoare de creștere a autonomiei comunităților locale de a decide cu privire la acele politici publice aplicabile la nivelul acestora, respectiv, de control asupra serviciilor publice de la nivelul administrativ corespunzător (deconcentrare/devoluție).

Principalele atribuții ale prefectului

În administrația publică din România, prefectul reprezintă o autoritate veche, tradițională, fiind întâlnită încă înainte de Unirea Principatelor (1859), prima utilizare a termenilor folosiți în zilele noastre fiind în perioada Revoluției de 1848–1849, în Transilvania.

În prezent, funcția Prefectului este reglementată în Constituția României republicată, în Capitolul V, Secțiunea a 2-a, dedicată Administrației publice locale, art. 123, intitulat Prefectul. Prefectul și instituția prefectului sunt parte a administrației publice centrale cu activitate pe plan local, noțiune care mai cuprinde și serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Constituția stabilește la alineatul 2 al articolului 123 faptul că „prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și alte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale”.

Prefectul și instituția prefectului sunt reglementate prin Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată în urma modificărilor aduse prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004. Conform Legii nr. 340/2004 „prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local (...) numit de Guvern la propunerea ministrului afacerilor interne (...) garant al respectării legii și ordinii publice la nivel local...miniștrii pot delega atribuții prefectului de conducere și control privind activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine”.

Profesionalizarea prefectului și subprefectului a fost promovată și susținută ca parte a angajamentelor de modernizare a administrației publice și de depolitizare a



funcțiilor publice asumate în cadrul procesului de aderare a României la Uniunea Europeană. Datorită complexelor atribuții prevăzute constituțional și legal, precum și că urmare a rolului important al prefectului în reprezentarea Guvernului la nivel local, era necesară modificarea statutului. Aceasta a presupus integrarea prefectului în rândul înalților funcționari publici, acest fapt având implicații asupra tuturor condițiilor de acces în funcție și asupra formării care să îl califice pentru ocuparea unei poziții atât de importante.

Statutul prefectului este definit de regimul juridic al funcției publice și prezintă importanța prin prisma relațiilor juridice pe care le generează. Prefectul a fost demnitar al statului până în 2004, ulterior, prin Legea nr.161/2003 și prin modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, acesta primind statut de înalt funcționar public. Prefectul se încadrează în categoria înalților funcționari publici, și în conformitate cu art. 10 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (republicată), cu modificările și completările ulterioare.

Conform legislației în vigoare: asigură, la nivelul județului aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice; acționează pentru realizarea în județ, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii; acționează pentru menținerea climatului de pace socială și a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale; colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială; verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului; asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire și intervenție pentru situații de urgență; dispune, în calitate de președinte al comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație; utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități; dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate; asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană; dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană; hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;



asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%.

În ultimii ani, practica exercitării atribuțiilor specifice poziției reprezentantului statului la nivel local a arătat apariția unor disfuncționalități legate, pe de-o parte, de cadrul normativ al exercitării atribuțiilor și, pe de altă parte, de realitățile administrației publice locale.

Este importantă respectarea statutului de înalt funcționar public în corelare cu aplicarea principiului mobilității prevăzut de H.G. nr. 341/2007. Anumite excepții: organizarea concursului național pentru înalți funcționari publici, confirmările pe post, exercitarea funcției de conducere cu caracter temporar (6 luni), numirea temporară pe o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, utilizate după adoptarea legislației privind prefectii și subprefecții și în paralel, celei privind înalții funcționari publici, trebuie evitate, pentru a finaliza profesionalizarea corpului înalților funcționari publici.

Încetarea mandatului se realizează, cel mai frecvent, prin aplicarea mobilității în funcție într-una din situațiile prevăzute de lege: pentru eficientizare și în interesul funcționarului public sau pentru un interes public. Această practică a mobilității, destinată să îmbunătățească calitatea corpului de funcționari publici și să promoveze eficiența în exercitarea funcției (H.G. nr. 341/2007 etc.), până în prezent, nu a reușit să genereze progrese remarcabile la nivelul indicatorilor menționați. În măsura în care aceasta este utilizată conform percepției publice privind aplicarea legii doar pentru înlocuirea prefectilor și subprefecților, se poate prezuma un conflict cu dezideratele de profesionalizare asumate odată cu apariția actualizărilor legislative privind această categorie a funcționarilor publici.

Statutul Prefectului este de reprezentant al Guvernului pe plan local (conform Art. 1, alin.(1) al Legii nr. 340/2004), statut preluat din Constituție cu precizie (art. 123, alin. (2)). Din perspectiva ocupării funcțiilor supuse analizei, conform Legii nr.188/1999 și HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari, ocuparea unei funcții vizând categoria înalților funcționari publici se face, ca regulă generală, prin concurs național organizat în condițiile legii, pe o funcție publică vacantă de inspector guvernamental.

Cu titlu de excepție, legiuitorul a permis ocuparea funcțiilor prin recrutare și selecție pe post, însă din analiză datelor prezentate anual de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în rapoartele de management, a rezultat că în primul an de aplicare a legislației s-au realizat fie confirmări pe post, fie ocupări cu caracter temporar ale unei funcții de înalt funcționar public din categoria prefectilor și subprefecților.



Ulterior, aplicându-se principiul mobilității reglementat detaliat prin HG nr. 341/2007, o parte a înalților funcționari (referindu-ne la prefecți și subprefecți) a fost trecută în corpul inspectorilor guvernamentali. Mai mult, în 2012, prin HG nr. 260/2012 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, legiuitorul a decis utilizarea posibilității de recrutare pe post cu titlu de regulă, introducând obligația transmiterii de către autoritățile și instituțiile publice către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a „funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici vacante pentru care solicit organizarea concursului în anul respectiv”.

Obiective strategice ale instituției prefectului

La nivelul instituției prefectului, principalele obiective strategice care stau la baza activității prefectului sunt: creșterea gradului de conformitate a actelor administrative cu prevederile legale și urgentarea finalizării proceselor de restituire a proprietăților persoanelor îndreptățite; Conducerea eficientă a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul județului, precum și implementarea obiectivelor cuprinse în Programul de Guvernare 2013-2016, prin dispunerea măsurilor necesare pentru îndeplinirea acestora, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii; cooperarea cu serviciile publice deconcentrate și organizațiile sindicale și patronale în vederea asigurării climatului de pace socială și prevenirea tensiunilor sociale conducerea și eficientizarea activității comisiilor constituite la nivelul Instituției Prefectului; creșterea capacității administrației publice locale și a serviciilor publice deconcentrate de a se adapta cerințelor Uniunii Europene; creșterea gradului de absorbție a fondurilor nerambursabile la nivelul județului și dezvoltarea relațiilor de parteneriat; creșterea capacității de răspuns în gestionarea situațiilor de urgență; intensificarea relațiilor externe conform politicilor de integrare europeană; îmbunătățirea activității de informare, relații cu publicul și secretariat; îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de Instituția Prefectului; utilizarea în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate a resurselor umane, materiale și financiare ale instituției; îmbunătățirea și dezvoltarea sistemelor de management; implicarea continuă a prefectului și a autorității publice locale pentru siguranța cetățenilor și securitatea județului.

În punerea în practică a strategiei de securitate, prefectul județului joacă un rol deosebit de important prin punerea în aplicare a legii, prin asigurarea furnizării de servicii publice, spre o abordare modernă și inovatoare, axată pe facilitarea dezvoltării socio-economice a județului, prin intermediul unor servicii publice,



investiții și reglementări de calitate. Creșterea bunăstării cetățenilor, a nivelului de trai și de sănătate al populației sunt strâns legate de asigurarea unor servicii publice de calitate, de o bună guvernare, de o administrație publică eficientă și transparentă.

Responsabilitatea prefectului în prevenirea corupției

Corupția la nivelul administrației publice locale are în general un caracter de „mică corupție”. Totuși pe termen lung aceasta poate avea consecințe negative care pot afecta buna funcționare a administrației publice locale. Există un cadru legislativ privind funcționarea administrației locale, de asemenea au fost elaborate și o serie de mecanisme și instrumente care contribuie la creșterea transparenței activității autorităților locale. Toate acestea au condus însă în mod indirect la prevenirea și combaterea corupției.

Corupția rămâne în continuare un fenomen extins, care afectează toate structurile societății în pofida eforturilor pentru reducerea ei.

Măsurile adoptate până în prezent în bază unor documente asumate de către unele instituții ale administrației publice au condus, în unele cazuri, la o creștere a gradului de transparență și de îmbunătățire a calității serviciilor publice oferite cetățeanului.

La nivelul administrației publice locale au fost identificați următorii factori de risc care favorizează corupția: salarizarea inechitabilă și necompetitivă; lacune în procedurile de transparență decizională; lipsa unui sistem de motivare alternativ; lipsa informațiilor pentru public privind documentele necesare, termenele și procedurile derulate de către administrație; dificultatea de a atrage și de a menține în sistem personal specializat.

Atât la nivel național cât și la nivelul județului au fost aprobate strategii pentru prevenirea corupției. Strategia națională anticorupție cât și strategiile județene anticorupție subsumează următoarelor principii, a căror respectare este esențială pentru realizarea securității: Principiul statului de drept, pe baza căruia este consacrată supremația legii, toți cetățenii fiind egali în fața acesteia. Acesta are la bază respectarea drepturilor omului și presupune separația puterilor în stat; Principiul bunei guvernări, conform căruia Guvernul trebuie să-și stabilească acțiuni clare, eficiente, pe baza unor obiective bine stabilite și de calitate și să aibă capacitatea și flexibilitatea de a răspunde rapid necesităților sociale; Principiul responsabilității, care impune obligația Guvernului de a formula politici publice și de a răspunde pentru eficiența și implementarea acestora, de a accepta și suporta consecințele neîndeplinirii acestei obligații; Principiul prevenirii săvârșirii actelor de corupție, conform căruia identificarea anticipată și înlăturarea în timp util a premiselor de apariție a faptelor de corupție sunt prioritare și imperative; Principiul



eficienței în combaterea corupției, care se bazează pe evaluarea continuă atât din punctul de vedere al rezultatelor concrete cât și al managementului organizațional; Principiul cooperării și coerenței în baza căruia instituțiile implicate în prevenirea și combaterea corupției trebuie să coopereze îndeaproape, asigurând o concepție coerentă asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate; Principiul transparenței, consultării societății civile și al dialogului social, care impune, pe de o parte, transparența procesului decizional, iar pe de altă parte consultarea membrilor societății civile în cadrul acestui proces; Principiul participării asigură prin consultarea și participarea reprezentanților actorilor interesați în faza de concepție, elaborare și implementare a politicilor publice și a actelor normative. Actorii interesați pot fi atât din societatea civilă cât și din instituții sau autorități publice; Principiul simplificării procedurilor administrative: care presupune reducerea sarcinilor administrative în vederea atenuării/reducerii riscului de corupție la nivelul administrației publice; Principiul calității serviciilor: care presupune definirea unor norme calitative și cantitative, adaptate nevoilor actuale ale societății; ¹ Principiul subsidiarității potrivit căruia exercitarea competențelor se va face de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitatea administrativă necesară; desfășurarea activităților în mod transparent reprezintă cheia unui serviciu public de calitate.

Câteva concluzii:

Administrația publică în județele României se organizează și funcționează în virtutea următoarelor principii: descentralizare, autonomia locală, deconcentrarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice locale, legalitatea (respectarea legalității) și consultarea cetățenilor județului în rezolvarea problemelor deosebite ale acestuia. Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României.

Principiul autonomiei locale, sau principiul liberei administrări, cum mai este denumit în dreptul comparat, este consacrat în primul rând de Constituția României (art. 120), revizuită în 2003.

Legea organică de care face vorbire Constituția rămâne, în măsura în care nu contravine dispozițiilor actului fundamental astfel cum a fost revizuit, Legea nr.215/2001. Principiul de rang constituțional al autonomiei locale la nivelul județului este strâns legat de principiul descentralizării, de asemenea consacrat de Constituție.

¹ Conf. dr. Dacian Dragoș, Asist. drd. Ana Ranta - *Ibidem* , p.39



Prin autonomie la nivelul județului se înțelege, în viziunea legiuitorului organic, dreptul și capacitatea efectivă a prefectului și a autorităților administrației publice locale de a rezolva și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților județului pe care le reprezintă, treburile publice. Colectivitatea locală înglobează totalitatea locuitorilor din județ, precizare necesară pentru înțelegerea mecanismelor de exercitare a dreptului la autonomie locală. Astfel, dreptul la autonomie locală aparține colectivității locale, însă nu poate fi exercitat de aceasta în mod direct, ci doar prin reprezentanți.

Autonomia locală reprezintă nu numai un drept, ci și abilitatea, capacitatea prefectului de a gestiona treburile publice ale județului.

Prefectul va exercita acest drept în raport cu alte autorități publice, care trebuie să-l respecte și să se abțină de la a-i aduce atingere prin norme juridice inferioare legii, dar și în raport cu colectivitatea județului, care nu poate lua în propriile mâini decizia la nivel local, ci trebuie să respecte principiul democrației reprezentative, principiu reliefat și de această dispoziție legală.

În ceea ce privește capacitatea efectivă a prefectului de a gestiona treburile publice ale județului, din practică administrativă se poate spune că aceasta există în măsura corespunzătoare doar la nivelul județelor, municipiilor și orașelor, lipsind cu desăvârșire sau fiind destul de slabă la nivelul comunelor. Astfel, la nivelul majorității covârșitoare a comunelor nu se poate vorbi de o capacitate a autorităților locale de a face față presiunilor centralizatoare de orice fel – economice, politice, administrative, prin utilizarea autonomiei locale conferită prin lege.

Totodată, în situația în care autonomia la nivelul județului fie nu este suficientă, fie nu este exercitată de către cei îndreptățiți, se vorbește despre probleme privind traseismul politic, despre sancționarea primarilor și consilierilor care își schimbă formațiunea politică în timpul mandatului de ales local, despre stoparea acestor fenomene (justificate de către cei în cauză prin imposibilitatea exercitării atribuțiilor conferite de lege în interesul colectivității locale). Legea precizează că autonomia la nivelul județului este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.



BIBLIOGRAFIE

Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României.

Strategia de securitate națională din 1991 – „Concepția privind securitatea națională a României” – și cea din 1994 intitulată „Concepția integrată privind securitatea națională a României”.



- H.G. nr. 1088 din 09.11.2000 – Regulamentul de apărare împotriva incendiilor în masă.
- Legea nr. 415/27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării.
- Legea nr. 182 din 12 aprilie 2002 privind protecția informațiilor clasificate.
- H.G. nr. 585 din 13 iunie 2002 pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România.
- Constituția României, 1991, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, în Monitorul Oficial al României, 29 octombrie 2003.
- Legea nr. 333 din 22 iulie 2003, privind paza obiectivelor, bunurilor valorilor și protecția persoanelor.
- Legea nr. 484 din 18 noiembrie 2003 privind aprobarea OUG 80/2003 și a Codului internațional pentru securitatea navelor și facilităților portuare (Codul ISPS).
- Legea nr. 535/25 noiembrie 2004 privind prevenirea și combaterea terorismului
- Ordinul Ministrului Economiei nr. 660/2004 – Ghidului de identificarea elementelor de infrastructura critică din economie.
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21 din 15.04.2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.
- H.G. nr. 1491 din 09.09.2004 – Regulamentului cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență.
- H.G. nr. 2288 din 09.12.2004 – Aprobarea repartizării principalelor funcții de sprijin pe care le asigură ministerele, celelalte autorități publice centrale și organizațiile neguvernamentale privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență.
- Legea nr. 481 din 08.11.2004 privind protecția civilă.
- H.G. nr. 1854/2005 pentru aprobarea Strategiei naționale de management al riscului la inundații.
- Codul Aerian al României, consolidat cu Legea nr. 399/2005.
- H.G. nr. 547 din 09.06.2005 – Strategii naționale de protecție civilă.
- H.G. nr. 642 din 29.06.2005 – Criteriile de clasificare a unităților administrativ-teritoriale, instituțiilor publice și operatorilor economici din punct de vedere al protecției civile, în funcție de tipurile de riscuri specifice.
- H.G. nr. 1222 din 13.10.2005 – Principiile evacuării în situații de conflict armat.
- Ordinul nr. 660 din noiembrie 2005 al ministrului economiei și comerțului privind aprobarea Ghidului de identificare a elementelor de infrastructură critică în economie.



Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă.

Legea nr. 307 din 12.07.2006 privind apărarea împotriva incendiilor.

Legea nr. 212/24 mai 2006 privind modificarea și completarea Legii nr. 481/2004 privind protecția civilă.

H.G. nr. 1489 din 09.09.2004 – Organizarea și funcționarea Comitetului Național pentru Situații de Urgență, modificată și completată prin H.G. nr. 386 din 22.03.2006

H.G. nr. 1040 din 09.08.2006 – Planului național de asigurare cu resurse umane, materiale și financiare pentru gestionarea situațiilor de urgență.

