



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Proiectul "Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare" cod SMIS 32582

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

PROGRAMUL PILOT DE FORMARE SPECIALIZATĂ ADRESAT CORPULUI PREFECȚILOR ȘI SUBPREFECȚILOR

MODULUL 2 - Asigurarea legalității în teritoriu

Lect.univ.dr. Crina Rădulescu



Agencia Națională a Funcționarilor Publici

CUPRINS

<u>Introducere</u>	3
<u>Obiectivele cursului</u>	4
<u>Delimitări conceptuale</u>	4
<u>Modelul cibernetic al societății globale</u>	6
<u>Piramida autorităților administrației publice</u>	6
<u>Principiul legalității</u>	8
<u>Puterea discreționară a administrației</u>	10
<u>Guvernarea pe paliere</u>	10
<u>Reprezentantul Guvernului în teritoriu în diferite state europene</u>	12
<u>Reglementarea prefectului în proiectul de revizuire a Constituției</u>	14
<u>Regionalizarea</u>	15
<u>Prefectul și verificarea legalității</u>	17
<u>Probleme identificate în practică</u>	18
<u>Aspecte practice privind asigurarea legalității în teritoriu</u>	19
<u>În loc de concluzii</u>	20
<u>Studii de caz</u>	21
<u>Bibliografie</u>	22

- **Introducere**

Statul trebuie să fie un stat guvernat de lege. Statul trebuie să stabilească cu precizie limitele competențelor sale sub forma legii, așa cum face în privința libertăților cetățenilor, el nu trebuie să acționeze mai mult decât ține de competența sa legală. (Alexandru, 2009, p. 81).

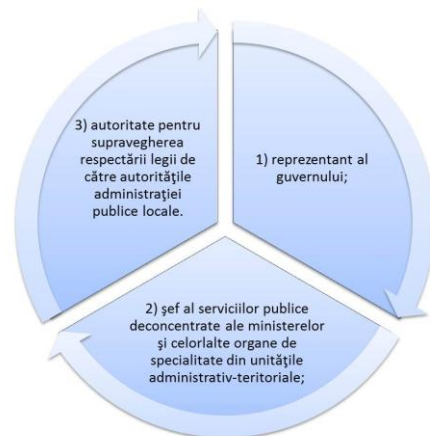
O caracteristică esențială a statului guvernat de lege este **principiul legalității activității administrației**, care, alături de principiul separației și echilibrul puterilor în stat, are drept scop garantarea libertății cetățeanului față de intervenția directă a statului.

În acest context, ca reprezentant al Guvernului, dar mai ales ca autoritate unipersonală, prefectul poate fi supus „jocului politic”, iar funcția sa poate avea caracter politic, dar nimic nu a oprit ca, prin lege, prefectul să fie inclus în sfera funcționarilor publici. Acest fapt a fost realizat, de altfel, prin Legea nr. 340/2004 care precizează că prefectul face parte din categoria înalților funcționari publici (art. 10). (Cărăușan, 2012).

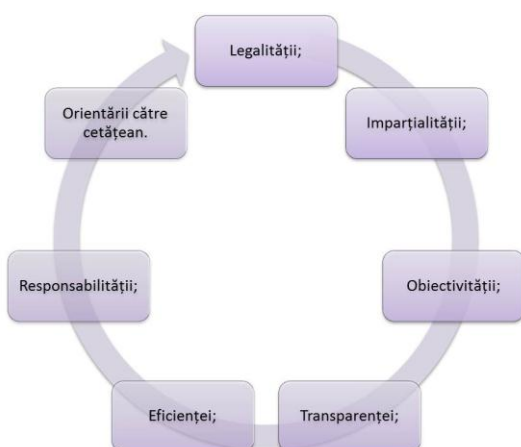
Rolul acestei instituții este cel dat de alineatele 1 și 2 ale art. 123 din Constituție – prefectul este reprezentantul Guvernului la nivel de județ. La acest articol, Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, modificată, continuă reglementările constituționale în art. 1 al. 1, statuând că acesta este reprezentantul Guvernului pe plan local.

Prefectul se distinge prin deținerea a trei calități:

- 1) reprezentant al guvernului;
- 2) șef al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale;
- 3) autoritate pentru supravegherea respectării legii de către autoritățile administrației publice locale.



Activitatea prefectului se întemeiază, potrivit prevederilor legale în vigoare (art. 4 din Legea 340/2004 privind instituția prefectului), pe principiile:



- Orientării către cetățean.

- Legalității;
- Imparțialității;
- Obiectivității;
- Transparenței;
- Eficienței;
- Responsabilității;

În calitatea sa de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește atribuții prin care: asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, 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, respectiv în municipiul București, 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; conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale; stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale, prioritățile de dezvoltare teritorială; verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului; dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate; 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% și asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană. (art. 24 din Legea 340/2004 privind instituția prefectului).

Ca autoritate de supraveghere a respectării legii de către autoritățile administrației publice locale, Prefectul are dreptul să atace în contencios administrativ orice act ce emană de la consiliul ales (local sau județean), primar sau oricare organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean, atunci când apreciază că acest act este ilegal. În exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepția actelor de gestiune. Actul atacat este suspendat de drept.

Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituția prevede principiul suspendării de drept a actului atacat, fiind consacrată astfel, o normă de protecție atât a persoanei în fața unor eventuale abuzuri ale autorității administrației publice locale cât și a intereselor naționale, în raport cu cele locale.

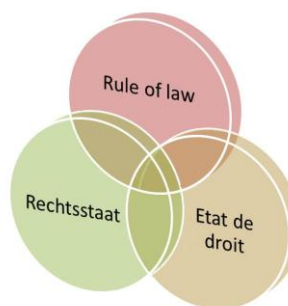
• **Obiectivele cursului**

Plecând de la aceste considerente, **obiectivele cursului** vizează, ca participanții:

- Să definească principiul legalității;
- Să descrie legătura între principiul legalității și celelalte principii aplicabile administrației publice;
- Să descrie importanța controlului de legalitate în cadrul activității desfășurate de prefect și necesitatea exercitării acestuia de către un organ imparțial (apolitic) al statului în cadrul tutelei administrative – asociată principiului descentralizării administrative;
- Să decida conduita de urmat într-o situație dată privind exercitarea controlului de legalitate;
- Să descrie reglementările legale și modul de lucru referitoare la exercitarea controlului de legalitate;
- Să intermedieze schimbul de bune practici în rezolvarea unor situații comune între participanți;
- Să descrie modificările legislative în domeniul reconstituirii dreptului de proprietate;
- Să identifice aspectele cheie ale aplicării legislației în diferite domenii, cum ar fi: contencios administrativ, achiziții publice, aplicarea apostilei etc.

• **Delimitări conceptuale**

Conceptul statului de drept s-a conturat printr-îndelungat proces istoric de interferență a diferitor



un

teorii, în special în doctrina juridică germană și franceză (Miculescu, 1998, p. 23). Însăși îmbinarea „stat de drept” este o traducere din limba germană — „Rechtsstaat”.

- Rule of law
- Etat de droit
- Rechtsstaat

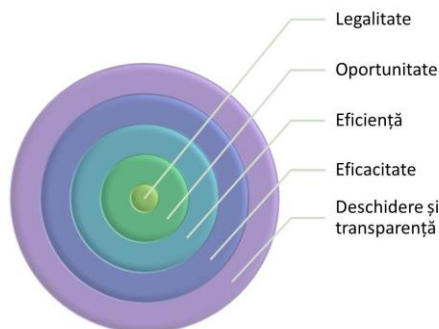
Statul de drept trebuie să înfăptuiască domnia legii în întreaga lui activitate, atât în raporturile cu cetățenii, cât și în raporturile cu autoritățile care exercită cele trei puteri în stat: legislativă, executivă și judecătorească. „Statul trebuie să fie stat de drept ... în sensul că statul trebuie să lucreze în temeiul dreptului, dar nu în sensul că el trebuie să-și propună ca unic scop dreptul. Cu alte cuvinte, existența și manifestarea statului implică un anumit „statut al puterii”, limitat în măsura posibilului, pentru a o împedica să devină o prerogativă la discreția celor ce o exercită. Statul poate și trebuie să cuprindă în sfera sa orice activitate, și trebuie să încurajeze binele peste tot, dar întotdeauna în forma dreptului, în așa fel încât fiecare act al său să se întemeieze pe lege care e manifestarea voinței generale” (Del Vecchio, 1994, p. 292).

Potrivit Constituției României, art. 1, alin. 1 prevede că România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate. (art. 1, alin.3)

În prezent, vorbim despre stat de drept corelat cu o bună guvernare. O bună guvernare este promotorul legalității.

Principiile bunei guvernări se referă la:

- Legalitate
- Oportunitate
- Eficiență
- Eficacitate
- Deschidere și transparență



Toate aceste principii se corelează, totodată, cu principiul subsidiarității și principiul proporționalității.

În ceea ce privește subsidiaritatea, semnificația și finalitatea generală a principiului subsidiarității constau în atribuirea unui anumit grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate superioară, în special independența unei autorități locale față de puterea centrală. În consecință, se pornește de la partajarea competențelor între diferitele niveluri de putere, principiu care constituie fundamentul instituțional al statelor cu structură federală.

Tratatul de la Lisabona înscrie principiul subsidiarității în articolul 5 din Tratatul UE, care adaugă o trimitere explicită la dimensiunea regională și locală a principiului subsidiarității. De asemenea, Tratatul de la Lisabona înlocuiește protocolul din 1997 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității cu un nou protocol având același titlu, a cărui noutate principală se referă la noul rol al parlamentelor naționale în controlul respectării principiului subsidiarității.

În doctrină, se consideră că principiul general al proporționalității (în ceea ce privește o măsură administrativă impusă) se verifică prin formularea următoarelor întrebări: a) este măsura administrativă corespunzătoare atingerii unui scop legitim?; b) este această măsură necesară atingerii scopului legitim sau

cea mai puțin restrictivă dintre măsurile necesare acestui scop?; c) are această măsură un efect excesiv asupra interesului persoanei?(Grainne de Burca, 1993, p. 106)

În același timp, la nivel național, o serie de documente programatice vin să susțină ideea de bună guvernare și asigurare a legalității, reglementând diferite aspecte relevante:

- Regionalizare și descentralizare administrativă și financiară;
- Eficientizarea și debirocratizarea administrației publice;
- Stimularea performanței profesionale a personalului din administrația publică prin promovarea unor politici stimulativ;
- Creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene.

(Programul de guvernare 2013-2016)

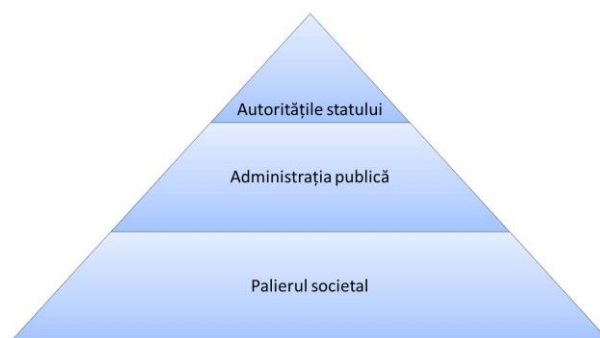
- Instruirea funcționarilor publici și a celor implicați în procesul de formulare a reglementărilor. **(Strategia pentru o Reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale din România 2008-2013).**
- Crearea unei administrații publice mai eficiente și capabile să genereze politici publice adecvate și să le gestioneze în mod eficace în scopul implementării principiilor dezvoltării durabile;
- Definitivarea procesului de reformă în administrația publică și reducerea substanțială a decalajelor față de nivelul mediu de performanță al administrației centrale și locale și al serviciilor publice din celelalte state membre ale UE.
- Creșterea capacității administrației publice prin realizarea unor îmbunătățiri de structură și proces în managementul ciclului de politici publice.

(Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030).

- **Modelul cibernetic al societății globale**

În doctrină, (Alexandru, 2008, p. 39) este propus un model cibernetic al societății globale, alcătuit din trei paliere: palierul de bază – “executorul social” (societatea, cetățenii); palierul de mijloc –

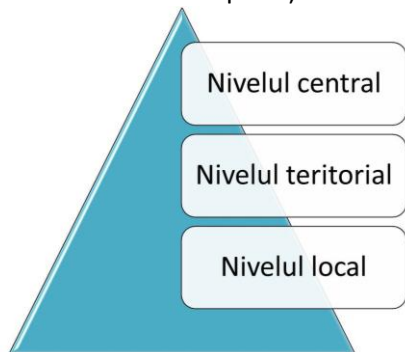
“aparatură administrativă al statului” (administrația publică) și palierul de vârf – autoritățile publice (Parlament, Președinte, Guvern). Administrația publică apare, deci, ca o structură intermediară între palierul politic și cetățeni. Ea asigură, sub autoritatea puterii politice, reglarea activităților sociale. (Alexandru, 2007, p. 44)



-

- **Piramida autorităților administrației publice**

În ceea ce privește structura autorităților administrației publice, se remarcă:

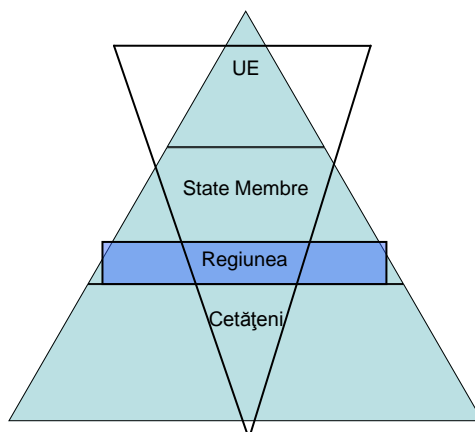


- Nivelul central: Guvernul, ministerele, alte autorități în subordinea Guvernului sau a ministerelor, precum și autoritățile administrative autonome.
- Nivelul teritorial: prefectul și serviciile publice deconcentrate
- Nivelul local: primarul, consiliile locale, consiliile județene, serviciile publice locale.

La nivel european, se observă o tendință de apropiere de cetățean, de reducere a distanței între instituțiile UE și cetățenii săi.

Ca răspuns la această problemă, Tratatul de la Lisabona are ca element central întărirea legitimității democratice a Uniunii prin sporirea prerogativelor Parlamentului European în procesul legislativ, precum și printr-un rol mai important acordat parlamentelor naționale.

În UE există peste 90 000 de autorități locale și regionale, dintre care 75 sunt adunări regionale care dispun de competențe legislative. Autoritățile locale și regionale pun în aplicare 70% din întreaga legislație UE, deci rolul acestora este extrem de important.



Comitetul Regiunilor este un organism consultativ care reprezintă autoritățile locale și regionale din Uniunea Europeană, rolul său fiind acela de a aviza propunerile Comisiei, făcând astfel cunoscute punctele de vedere locale și regionale cu privire la legislația Uniunii Europene.

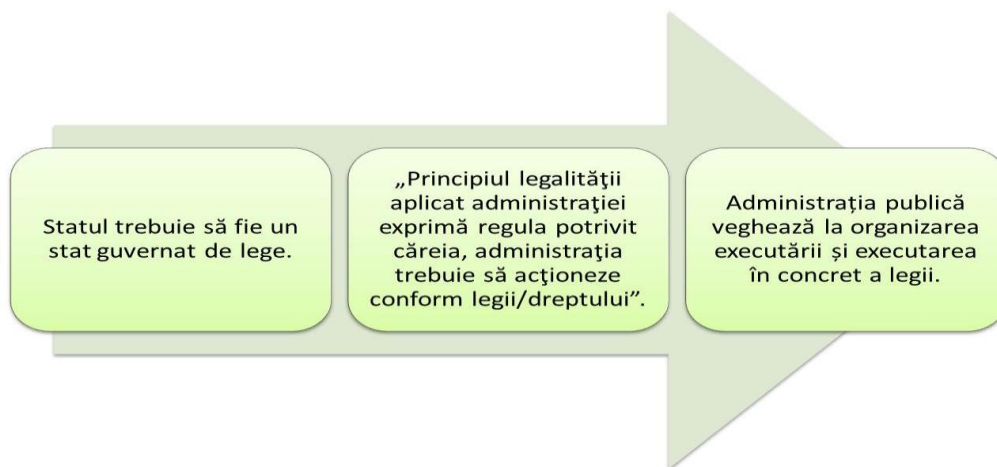
În baza Tratatului de la Lisabona, Comisia Europeană are obligația de a se consulta cu autoritățile locale și regionale și cu asociațiile acestora cât mai devreme posibil în etapa prelegislativă, iar Comitetul Regiunilor, în calitatea sa de portavoce a autorităților locale și regionale, este profund implicat în această procedură. După ce înaintează o propunere legislativă, Comisia trebuie să se consulte din nou cu Comitetul Regiunilor, dacă propunerea respectivă vizează unul dintre domeniile politice cu impact direct asupra autorităților locale și regionale.

Tot la nivel european, regăsim Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei care reprezintă vocea regiunilor și municipiilor din Europa și veghează, în special, asupra aplicării principiilor Cartei europene a autonomiei locale. Printre obiectivele sale se numără: promovarea unor structuri eficiente ale puterilor locale și regionale în toate statele membre ale Consiliului Europei; dezvoltarea inițiativelor care permit cetățenilor să participe în mod real la procesul democratic de la nivel local și regional; reprezentarea intereselor consiliilor locale și regionale în elaborarea politicii europene etc.

De asemenea, putem aminti Consiliul European al Municipiilor și Regiunilor din Europa care promovează interesele a peste 100.000 de autorități locale și regionale cu accent pe democrație, descentralizare și subsidiaritate și care-și propune influențarea legislației europene, consolidarea guvernelor locale și regionale, dar și înfrățirea localităților.

Totodată, Ansamblul Regiunilor Europene promovează interesele guvernelor și autorităților regionale, dar și democrația regională și subsidiaritatea.

-
- **Principiul legalității**
 - Statul trebuie să fie un stat guvernat de lege.
 - „Principiul legalității aplicat administrației exprimă regula potrivit căreia, administrația trebuie să acționeze conform legii/dreptului”.
 - Administrația publică veghează la organizarea executării și executarea în concret a legii.



Franța



- În Franța, sistemul de drept administrativ este marcat de principiul legalității. Legalitatea trebuie înțeleasă în sens larg, potrivit noțiunii clasice de dispoziție legală, ca fiind orice constrângere legală/juridică careia executivul i se supune: „Principiul legalității aplicat administrației exprimă deci regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform legii/dreptului”
- Garanția legalității activității administrative este exercitată, în primul rând, de către tribunalele administrative, și, la vârf, de către Consiliul de Stat, care istoric vorbind, a jucat un rol decisiv în limitarea puterilor executivului.
- Cel mai important mijloc procedural pentru testarea legalității actelor administrative este recursul pentru exces de putere, prin care cererile/revendicările/reclamațiile se pot baza pe lipsa de jurisdicție, defecte procedurale și formale, încălcarea statutului sau abuz de putere discreționară.

Marea Britanie

- În Marea Britanie, constrângerile legale asupra administrației derivă din împletirea a două principii constituționale fundamentale. Punctul de plecare este suveranitatea Parlamentului și, pe această bază, Parlamentul britanic împreună cu monarhul, o a doua sursă de suveranitate, se bucură de putere legislativă care, în principiu, este nelimitată. Al doilea principiu care guvernează, sistemul constituțional britanic și care are o forță egală suveranității Parlamentului, stabilește că administrația este supusă dreptului comun în forma în care este acesta modificat de Parlament (Dicey, 1931, pp. 36-37).
- Legalitatea conduitei administrative este garantată parțial prin mijloacele doctrinei „ultra vires”: dacă executivul acționează în afara sferei în care este autorizat să o facă, acțiunea sa este „ultra vires” și, de aceea, ilegală.
- Libertatea de acțiune administrativă nu este totuși limitată numai de legea scrisă. Constrângeri procedurale semnificative apar de asemenea din principiile „justiției naturale”, inclusiv, de exemplu, regula că nimeni nu poate fi judecător pentru cauza sa proprie sau că un individ are dreptul la o audiere judiciară. Aceste principii, care la început s-au aplicat numai procedurilor judiciare, se aplică acum și luării de decizie administrativă.



Germania



- Principiul tradițional al legalității activității administrației este extins pentru a forma un principiu general al constituționalității activității administrației.
- Principiul legalității însuși constă în două elemente: primatul statutului și cerința unui statut în sensul de a exista o lege emisă de parlament.
- Primatul legii/actului emis de parlament este un termen folosit pentru a descrie superioritatea sursei statutare formale asupra tuturor surselor secundare ale dreptului (de exemplu, ordonanțe sau reglementări, articole de asociere sau linii directoare administrative).
- Toate actele pe care le realizează administrația sub lege/act emis de parlament trebuie să fie în acord cu autoritatea statutară. (Alexandru, 2009, p. 105)

- **Puterea discreționară a administrației**

- Legalitatea este o garanție a respectării drepturilor și libertăților cetățenești, dar și a bunei funcționări a autorităților statului.

- În același timp, legalitatea reprezintă:

- Limita acțiunii administrative (actul administrativ nu trebuie să contravină regulilor de drept generale și impersonale care îi sunt aplicabile);
- Fundamentul acțiunii administrative (administrația nu poate acționa prin emiterea de acte juridice decât atunci când este abilitată printr-o normă de drept, numai dacă este competentă să o facă);
- Obligă administrația să acționeze permanent pentru restabilirea legalității efective.

Obligația de a respecta legea impune administrației publice o dublă exigență:

- ✓ Negativă: a nu lua o decizie ce ar putea contraveni legii;
- ✓ Pozitivă: aplicarea legii.

Limitele legalității sunt date de puterea discreționară a administrației, adică acea libertate de acțiune, de apreciere a oportunității emiterii/adoptării unui act administrativ.

Un mijloc de contrapondere a puterii discreționare a administrației este reprezentat de principiul proporționalității, care rezidă, practic, în adaptarea mijloacelor la finalitate (ținând cont de necesitate, raționalitate și moralitate). Altfel spus, proporționalitatea este acea relație justă și legitimă între măsura juridică adoptată și realitatea socială.

-

- **Gubernarea pe paliere**

- Platon susținea în Dialogurile sale că “a governa nu înseamnă a acționa conform legilor, ci mai degrabă a exercita arta conducerii. Gubernarea nu se reduce, totuși, la exercitarea puterii, deși cele două noțiuni se întrepătrund și se intercondiționează”. Cu alte cuvinte, nu poți governa dacă nu deții puterea, iar dacă o deții, trebuie să știi cum să o folosești într-un mod eficient.
- Astfel, modelul guvernării pe mai multe paliere ale deciziei politice reprezintă o cerință a eficientizării activității de guvernare, într-un spațiu al concurenței globale. Cerințele unei bune guvernări privesc: administrarea politică a unui spațiu structurat organic prin tradiție istorică sau prin configurare naturală; decizia politică se ia în cunoștință de cauză, acolo unde există nevoia socială, fără blocaje birocratice; aplicarea principiului transparenței deciziei administrative; gestionarea rațională a resurselor locale și regionale; mobilizarea cetățenească (Ludușan, 2004).
- *Multi-level governance* exprimă relațiile dintre autoritățile centrale și ceilalți participanți la implementarea politicii, adică relațiile de cooperare și ierarhizare administrativă. Din punct de vedere al implementării politicilor Uniunii Europene, multi-level governance constituie un subiect important prin prisma relațiilor dintre UE și nivelurile administrative aflate la niveluri inferioare celui statal, nu numai între nivelul național, pe de o parte și cel regional și local pe de altă parte.
- Multi-level governance semnifică totalitatea relațiilor dintre actori, aflați pe niveluri teritoriale diferite, din sectorul public și privat deopotrivă. Conceptul de multi-level governance, ca “sistem de negociere continuă între guvern și diverse niveluri teritoriale”, este introdus în dezbaterile din literatura academică

de către G. Marks, când a fost propus ca și concept în încercarea de a înțelege dinamica proceselor de luare a deciziilor în cadrul Uniunii Europene (Marks, 1993, pp. 392-403), dar abordarea acestui concept, din perspectiva organizației supranaționale, cum este privită UE, a luat amploare deosebită în anii ce au urmat. Până la acel moment, studiile ce analizau dezvoltarea UE erau dominate de teoria neo-funcționalismului și de teoria interguvernamentalismului, teorii care încercau să argumenteze nu numai cum a apărut Uniunea, ci și cum aceasta funcționează. MLG a devenit rapid un concept care descria fenomene ce au loc la cele trei niveluri analitice – cel al mobilizării politice (politics), cel al acordurilor în cadrul proceselor de luare a deciziilor (policy) și acela al structurii statului (polity) – ce traversează diferitele niveluri guvernamentale (Piattoni, 2009, p. 5).

- În același timp, crearea în Europa a unei adevărate guvernante pe mai multe niveluri a fost dintotdeauna prioritatea strategică a Comitetului Regiunilor. Ea a devenit astăzi o condiție a bunei guvernante europene.
- Conform prevederilor Cartei Albe a Comitetului Regiunilor privind guvernanta pe mai multe niveluri, aceasta nu se limitează la transformarea obiectivelor europene sau naționale în acțiune locală sau regională, ci trebuie înțeleasă și ca un proces de integrare a obiectivelor autorităților locale și regionale în strategiile Uniunii Europene. În plus, guvernanta pe mai multe niveluri ar trebui să consolideze și să modeleze competențele autorităților locale și regionale la nivel național și să favorizeze participarea acestora la coordonarea politicii europene, facilitând astfel elaborarea și aplicarea politicilor europene.
- În toate statele democratice, puterea este dispersată, într-o anumită măsură între guvernele centrale și guvernele locale, dar în statele unitare avem de-a face, de cele mai multe ori cu o dispersie unilaterală. „Pentru menținerea guvernării majoritare, guvernul central încearcă să controleze nu numai aparatul central guvernamental, ci și toate guvernele locale, potențial concurente” (Cărăușan, 2012, p. 315). Această abordare a fost abandonată în favoarea modelului consensualist, care presupune nu numai dispersia puterii între nivelurile central și local ale guvernării, ci și existența unor guverne locale puternice care să exercite o parte substanțială din puterea totală disponibilă la ambele niveluri (Lijphart, 2000, pp. 176-177).
- Conform principiului subsidiarității, deciziile care afectează o comunitate trebuie luate de reprezentanți cât mai apropiați de membrii comunității. Orice decizie venită de la „centru” trebuie justificată arătându-se că problema pe care o adresează decizia respectivă nu putea fi rezolvată la nivel local.
- Guvernul local. În România, administrarea în mod autonom a unităților administrativ teritoriale se realizează de consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, care dispun de autoritate deliberativă și de președinții consiliilor județene și primari, care dispun de autoritate executivă pentru exercitarea competențelor lor. Potrivit Constituției României, art. 121 alin. 1 stabilește: “autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși în condițiile legii.” În doctrină, aceste consilii locale au fost asimilate unor adevărate “parlamente locale” (Cărăușan, 2012, p. 316). Cu toate acestea, ele nu sunt înzestrate cu competențe legale primare, ceea ce înseamnă că nu dispun de competența de a legifera, ci doar de aplicare a legii. Responsabilitatea ducerii la îndeplinire a actelor cu caracter executoriu adoptate de autoritățile deliberative de la nivel local revine autorităților executive constituite la același nivel (primarul, viceprimarul și președintele consiliului județean).
- Deci, practic, conceptul de guvern local, include acele autorități ale administrației publice locale înzestrate cu putere publică ce realizează activitatea de organizare a executării și de executare, în concret, a legilor.
- Guvernarea locală definește gradul de descentralizare a unei țări și eficiența și eficacitatea autorităților administrative locale. Mai mult, ea înseamnă guvernare la nivel local, concept ce include alături de

implicarea guvernului (autoritățile administrației centrale) și colectivitatea și interacțiunile dintre cele două.

- Conform definiției UNDP, guvernarea locală cuprinde un set de instituții, mecanisme și procese, prin care cetățenii și grupurile lor își pot exprima propriile interese și nevoile, pot media posibilele divergențe și își pot exercita drepturile și obligațiile lor, la nivel local. Instrumentele de bună guvernare locală sunt numeroase: participarea cetățenească, parteneriatele între actorii cheie de la nivel local, capacitatea actorilor locali din toate sectoarele. Guvernarea locală descrie procesul de luare a deciziilor, alocarea de fonduri și furnizarea de servicii la nivel local. Implică actori (cum ar fi: primarii, consiliile locale, ONG-urile, firme private), precum și alte resurse umane și financiare.
- Instituțiile din jurul guvernării locale implicate în proiectarea și punerea în aplicare a politicilor economice și sociale sunt reprezentate de: elitele de afaceri, lideri ai comunității locale, corporații de dezvoltare, grupuri de voluntari etc. (conform definiției dată de Oxford Dictionary).
- Un rol important, în acest context, fiindcă vorbim de guvernare, apanaj al statului, al Guvernului care exercită actul de guvernare este implicarea reprezentantului puterii executive în teritoriu, prefectul. Aceasta deoarece, implicit, actul de guvernare este caracterizat de o direcție descendentă, atât în implementare, cât și în procesul decizional.
- Există guvernare locală atunci când o comunitate își rezolvă singură problemele: când decide singură ce reguli să aibă, când își apară singură respectarea regulilor și când se autosusține financiar (cu excepția unor situații de urgență). În același timp, însă, o serie de probleme nu pot fi rezolvate la nivel strict local. Prin urmare, trebuie să existe și reguli mai generale, care să vină de la un nivel mai înalt. Spre exemplu, este sarcina nivelului central al statului (sau al UE) să se asigure că drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sunt respectate în toate comunitățile, indiferent de opiniile predominante în aceste comunități.
- **Reprezentantul Guvernului în teritoriu în diferite state europene**

Polonia

- Împărțirea teritorială a Poloniei, care a intrat în vigoare în ianuarie 1999, se bazează pe un nou model, cu trei niveluri: comuna (gmina), districtul (powiat) și voievodatul (województwo), care funcționează având la bază principiile descentralizării și auto-guvernării.
- În noua diviziune administrativă, comunele și districtele reprezintă unități de guvernare locală, iar statutul voievodatului este acela de unitate de conducere, responsabilă de executarea politicii regionale, fiind unitatea de înalt nivel teritorial cu o guvernare mixtă între guvernul central și auto-guvernare. În același timp, mai există și un nivel suplimentar, al celor 6 regiuni (al căror statut este similar regiunilor de dezvoltare din România).



- Reprezentantul Guvernului este voievodul.
- Acesta este numit de Primul ministru, în urma nominalizării făcute de ministrul afacerilor interne și administrației publice și el este reprezentantul Consiliului de Miniștri în voievodat.
- Actele administrative ale autorităților administrației publice locale sunt supuse controlului de legalitate al voievodului.
- Acest tip de control urmărește ca actele administrative să fie emise cu respectarea competenței materiale și a competenței teritoriale, în condițiile și la termenele expres prevăzute de actele normative care reglementează domeniul de activitate ce face obiectul măsurii adoptate de autoritatea administrației publice locale. Dacă voievodul consideră că actele emise sau adoptate de autoritățile locale încalcă prevederile legii, poate cere, în instanță, anularea acestor acte.

Bulgaria



alin. 3).

- Bulgaria este împărțită în 28 de regiuni (oblasti) conduse de un guvernator și de câte o administrație regională. O regiune este alcătuită dintr-una sau mai multe municipalități învecinate.
- Constituția definește regiunea ca o unitate administrativ-teritorială responsabilă pentru desfășurarea politicilor regionale și punerea în aplicare a legilor statului la nivel local, precum și pentru armonizarea intereselor naționale și locale (art. 143,

- Reprezentantul Guvernului în teritoriu este guvernatorul.
- În baza prevederilor art. 143 din Constituția Bulgariei din 1991, guvernatorul este numit de Consiliul de Miniștri. Acești guvernatori regionali sunt reprezentanți ai executivului în unitățile administrative respective (regiuni). Autoritățile regionale se situează la un nivel intermediar între guvernul central și autoritățile locale.
- Regulamentul administrațiilor regionale stipulează puterea guvernatorului regional de a revoca direct "actele ilegale ale primarilor de municipii".

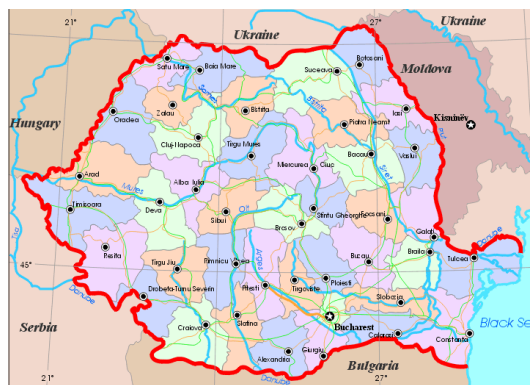
Letonia

- Se observă lipsa nivelului intermediar între autoritățile centrale și locale și lipsa unui reprezentant al Guvernului în teritoriu, competențele unei astfel de instituții fiind preluate la nivel central de Cabinetul de Miniștri.



România

- Reprezentantul Guvernului în teritoriu este prefectul.
- Asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;
- Verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului.
- Constituția României republicată, în Capitolul V, Secțiunea a 2-a, dedicată Administrației publice locale, art. 123, intitulat *Prefectul*.
- 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”*.
- 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”*.



Țara	Reprezentantul puterii executive	Procedura de numire în funcție	Calitatea
Polonia	Voievodul	Numit de Primul ministru, la propunerea Ministrului afacerilor interne și administrației publice	Funcționar public
Bulgaria	Gubernurul	Numit de Consiliul de Miniștri	Funcționar public
Letonia	-	-	-
România	Prefectul	Numit de Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne	Înalt funcționar public

- **Reglementarea instituției prefectului în proiectul de revizuire a Constituției**

Foarte interesant va fi să vedem care va fi locul și rolul prefectului în lumina noilor propuneri de revizuire a Constituției.

Membrii Comisiei de revizuire au introdus în legea fundamentală instituția "subprefectului" pe lângă cea existentă a prefectului. De asemenea, a fost propusă modificarea articolului 123 din legea fundamentală, fiind înlocuită prevederea că Guvernul numește prefecți în fiecare județ cu precizarea că "*Guvernul numește în unitățile administrativ-teritoriale prefecți și subprefecți, în condițiile legii*". În cazul în care Constituția va fi revizuită, va fi introdusă competența egală și în cazul subprefectului de a conduce serviciile deconcentrate. "*Prefectul, respectiv subprefectul sunt reprezentanții Guvernului pe plan local și conduc serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale*", menționează textul respectiv. Atribuțiile prefectului, cât și cele ale subprefectului, urmează a fi stabilite prin lege. Totodată, membrii Comisiei de revizuire au introdus instituția subprefectului, dar și cea privind consiliile regionale, în textul care menționa că prefecții nu sunt subordonați autorităților publice locale: "*Între prefecți și subprefecți, pe de o parte, consiliile locale, primari, consiliile județene și președinții acestora, precum și consiliile regionale și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare*".

În același timp, se propune că: "*Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului regional, județean sau local, al președintelui consiliului județean, al președintelui consiliului regional sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat poate fi suspendat numai de instanța competentă, potrivit legii*", se arată în noua formă a legii fundamentale adoptată în Comisia de revizuire.

- **Regionalizarea**

- *Reorganizare administrativ-teritorială?*

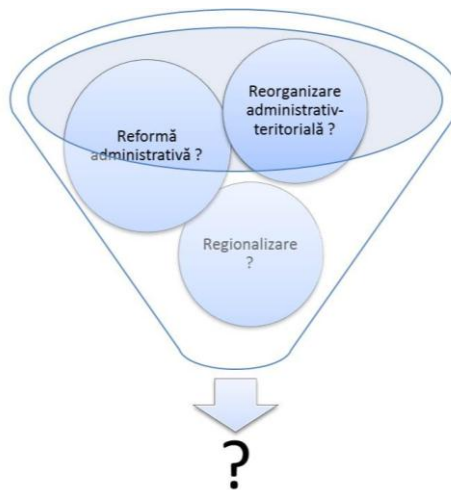
- *Reformă administrativă?*

- *Regionalizare?*

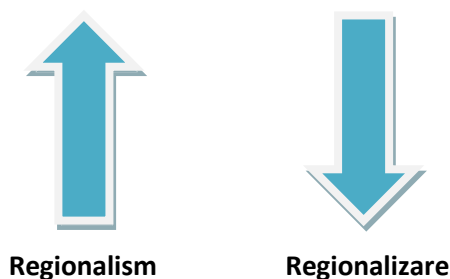
- Regionalism-Regionalizare

- Clarificarea statutului, rolului și atribuțiilor prefectului cadrul sistemului administrativ, în contextul procesului de regionalizare.

- Extrem de relevantă în orice dezbateră este definirea termenilor, a problemei. Despre ce vorbim: reorganizare administrativ-teritorială, reformă administrativă, regionalizare? Reorganizarea se referă de regulă la o redesenare a limitelor diferitelor teritorii (comune, orașe, județe, în cazul României), însoțită sau nu de o redefinire a nivelurilor administrative. Astfel, în cadrul unei reorganizări administrativ-teritoriale se pot face regrupări sau se pot diviza teritorii și se pot introduce sau desființa niveluri teritoriale. Reorganizarea poate fi însoțită și de redefinirea unor competențe de administrare.



- Reforma administrativă se poate referi exclusiv la măsuri de îmbunătățire a eficienței și eficacității instituțiilor administrației publice, fie ea centrală sau locală. Poate să fie sau nu însoțită de o reconfigurare a decupajelor teritoriale. În fine, termenul de regionalizare poate exprima într-un sens restrâns simpla subdivizare a unui teritoriu (de regulă național) în regiuni, dar poate avea și o semnificație extinsă în condițiile în care se atribuie anumite competențe și se recunoaște o anumită autonomie respectivului teritoriu regional.
- După cum se poate constata, cele trei noțiuni nu se exclud una pe cealaltă, putând fi complementare în cadrul unui proces complex. Există însă un factor comun foarte important: și anume faptul că procesele mai sus-amintite sunt inițiate de sus în jos, respectiv de către o putere și o autoritate centrală. Este așadar un proces voluntar prin care statul de tip unitar dorește să optimizeze modul de administrare al teritoriului național.
- În situația actuală a României problemele care se pun sunt diverse și privesc nu doar stabilirea de noi niveluri administrative, ci și o reaşezare a limitelor și a modului de agregare a unor teritorii. O serie de măsuri ar trebui gândite și puse în practică, pornind de la analiza limitelor actualelor județe, atribuirea de noi competențe autorităților locale, anticiparea impactului legislativ, reglarea cadrului electoral sau identificarea nevoii de formare a unui corp de experți pentru administrație. Un astfel de proces cuprinzător ar putea fi mai corect numit: reformă administrativ – teritorială.
- Regionalismul este rezultatul unui proces de „jos în sus”, de conștientizare de către unele comunități a unor dezechilibre regionale, a subdezvoltării economice etc. Regionalizarea este procesul de „sus în jos”, prin care statele conștientizează dezechilibrele regionale cu toate fenomenele care le însoțesc, alienare etnoculturală, subdezvoltare economică, centralism exagerat, și trec la descentralizarea sistemului lor politico-juridic printr-o instituționalizare la nivel regional. Cele două fenomene sunt complementare și, ca urmare, se confundă de cele mai multe ori.



Anglia	9 regiuni, incluzând Londra mare, 34 comitate și 46 de colectivități teritoriale unice
Franța	26 regiuni (22 în Franța metropolitană și 4 peste mări), 100 de departamente (96 în Franța metropolitană și 4 peste mări), 37.000 comune
Germania	16 land-uri
Polonia	16 voievodate, 378 districte, 2478 comune
Italia	21 regiuni, 5 cu statut special (de exemplu, Sardinia sau Sicilia)
Spania	17 regiuni (cuprind 50 de provincii)
Ungaria	19 județe (comitate indepedente)

Grecia	13 regiuni autonome, 325 comune
Portugalia	18 districte (5 comisii regionale de coordonare)
România	8 regiuni de dezvoltare corespondente nivelului NUTS II (41 județe + municipiul București, 268 orașe din care 97 municipii, 2698 comune)

Regionalizarea are drept scop apropierea administrației de cetățeni.

În contextul dezbaterilor prezente privind regionalizarea, în țara noastră, se dorește să fie un prefect regional care va fi în subordinea Guvernului, așa cum e și acum, dar la județe se intenționează să rămână numai subprefecții. Practic, în județe să fie oficii prefecturale pentru a micșora și numărul de personal. Și astfel, nu mai este nevoie să fie prefect regional și prefect pentru fiecare județ. Și va fi câte un subprefect în fiecare județ și un subprefect regional care să îl ajute pe prefect.

De cealaltă parte, în Consiliul Regional, un președinte de Consiliu Regional - care va fi un fel de Consiliu Județean de acum. E importantă precizarea, că nu va fi un Parlament regional, Consiliul nu va adopta legi, ci va adopta hotărâri. Rolul principal al Consiliului Regional va fi de coordonare a activităților Consiliilor Județene în domeniul dezvoltării regionale.

• Prefectul și verificarea legalității

În baza art. 120 alin. 1 din Constituția revizuită, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. În același timp, alin. 1 al art. 121 stabilește că autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.

În baza principiului autonomiei locale, se instituie dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. (art. 3 alin. 1 din Legea 215/2001 privind administrația publică locală). În completare, descentralizarea se traduce prin acel transfer de autoritate și responsabilitate administrativă și financiară de la nivel central la nivel local, în beneficiul cetățeanului.

Actele administrative emise/adoptate de autoritățile administrației publice locale își produc efectele juridice, sub condiția comunicării acestora prefectului, după expirarea termenului de 5 zile de la data comunicării.

Procedura prealabilă presupune abilitatea prefectului de a solicita autorităților administrației publice locale emitente, în acest termen de 5 zile, anterior intrării în vigoare, cu motivarea necesară, reanalizarea actelor administrative considerate ilegale, în vederea modificării/revocării acestora.

Practic, procedura cuprinde următoarele etape:

- comunicarea actului;
- verificarea efectivă a conformității cu legea;
- procedura prealabilă (5 zile);
- sesizarea instanței de contencios administrativ.



Prefectul poate ataca, în total sau în parte, în fața instanței de contencios administrativ, hotărârile adoptate de consiliul local sau de consiliul județean, precum și dispozițiile emise de primar sau de președintele consiliului județean, în cazul în care consideră aceste acte sau prevederi din ele ca fiind ilegale. Actul sau prevederile acestuia care au fost atacate sunt suspendate de drept. .

Suspendarea de drept reprezintă o sancțiune, dar și un mijloc de prevenție, de protecție împotriva riscului de producere a unor prejudicii majore.

În procesul de elaborare și redactare a actelor administrative, trebuie să fie respectate două categorii de condiții de legalitate, prevăzute, atât în actele normative în vigoare, cât și unanim acceptate de literatura juridică de specialitate.

- Condiții de fond: actele administrative să fie emise cu respectarea competenței materiale și a competenței teritoriale, în condițiile și la termenele expres prevăzute de actele normative care reglementează domeniul de activitate ce face obiectul măsurii adoptate de autoritatea administrației publice locale;
- Condiții de formă, actele administrative să aibă formă scrisă, să conțină, atât în preambul, cât și în dispozitiv, toate informațiile necesare pentru a identifica autoritatea emitentă, destinatarul actului, măsura adoptată, termenul și condițiile în care se execută măsura dispusă, sigiliul autorității sau stampila, numărul actului și numărul de înregistrare al actului administrativ, data emiterii etc.

Constatarea unor elemente de nelegalitate ale actului administrativ verificat atrage incidența prevederilor art. 3 alin.1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată, respectiv introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ competentă.

• **Probleme identificate în practică**

În urma cercetărilor efectuate, au rezultate următoarele aspecte identificate în activitatea desfășurată de către prefecti, și anume:

- Obligația legală de transmitere a documentelor rezidă în reglementările legale, conform cărora “primarul, consiliul local și consiliul județean trebuie să comunice prefectului, în mod obligatoriu, actele emise”.
- Acestea sunt transmise de către secretarul unității administrativ-teritoriale, care are obligația de a: “asigura gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect”. Termenele de transmitere sunt de 5 zile pentru dispoziții și 10 zile pentru hotărâri.
- Legea nu prevede în acest moment, sancțiuni pentru nerespectarea acestei obligații.
- Din dispozițiile legale nu rezultă direct obligația de transmitere a actelor adoptate decât pentru primar, consiliul local și consiliul județean (art. 115) și nu în ceea ce privește dispozițiile președintelui consiliului județean, aceasta rezultând totuși indirect (art. 106).
- În realitate, deși prevederile legale nu sunt unificate la nivel de legislație, prefectii verifică pentru legalitate și dispozițiile președintelui consiliului județean, dar autoritățile locale ar putea să se prevaleze de această necorelare a textelor legislative.

- O altă problemă identificată vizează capacitatea instituțională deficitară de a analiza pe formă și fond un număr semnificativ de hotărâri și dispoziții.
- Din punct de vedere al resurselor umane pe care le coordonează, capacitatea prefectului și instituției prefectului de a verifica actele administrative supuse controlului de legalitate este limitată.
- În practică, s-au constatat probleme majore în ceea ce privește analiza conținutului economic al unor acte, conținut a cărui legalitate nu poate fi determinată prin cunoștințele strict juridice ale consilierilor juridici.
- Una dintre problemele majore se referă la faptul că s-a pierdut o modalitate de mediere între părți, prin caracterul opțional prevăzut de legea contenciosului administrativ referitor la plângerea prealabilă inițierii acțiunii în instanță de contencios, cu privire la actele autorităților administrației publice locale.
- Posibilele efecte negative asupra comunităților locale generate de consecințele atacării în instanță a actelor administrative emise/adoptate de către autoritățile administrației publice locale. (bugetul UAT, pierderea unor finanțări europene).
- **Aspecte practice privind asigurarea legalității în teritoriu**

Principalele probleme care au stat la baza considerării ca ilegale a actelor administrative verificate:

- Aprobarea concesiunii și vânzării unor terenuri;
- Înstrăinarea unor terenuri fără evaluarea acestora, conform legii;
- Aprobarea trecerii unor imobile din domeniul public în cel privat al UAT fără respectarea normelor legale;
- Atribuirea de denumiri unor instituții publice fără avizul comisiei județene de atribuire a denumirilor;
- Aprobarea de cheltuieli pentru cofinanțarea unor proiecte;
- Acordarea unor suplimente salariale fără respectarea normelor legale în vigoare;
- Nerespectarea procedurilor de achiziții publice;
- Scutirea de plata unor impozite;
- Aprobarea unor schimburi de terenuri;
- Aprobarea de taxe speciale (inclusiv unele taxe ce încalcă principiul mobilității persoanelor și serviciilor – cap. 21 de aderare a RO);
- Invocarea de acte normative abrogate în temeiul actelor administrative emise/abrogate, precum și alte încălcări ale Legii nr. 24/2004 privind normele de tehnică legislativă;
- Aprobarea unor planuri urbanistice zonale și de detaliu fără obținerea avizelor necesare;
- Încălcarea dispozițiilor legale în ceea ce privește stabilirea, selecția, modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, încadrarea necorespunzătoare/promovarea în funcție;
- Convocarea ședințelor consiliilor locale fără respectarea termenelor legale și adoptarea unor HCL fără cvorumul cerut de lege sau votarea în cadrul ședințelor de către consilieri aflați în conflict de interese;

➤ Nerespectarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

- **În loc de concluzii**

- Legalitatea derivă din normele constituționale și figurează distinct în legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, alături de principiile descentralizării, eligibilității, consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit, ca principii de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale din România.

- Legalitatea presupune totodată și supremația Constituției, asigurată prin exercitarea controlului constituționalității legilor și prin controlul jurisdicțional al acțiunilor administrației publice.

- Relațiile legalitate-putere discreționară-controlul instanțelor de contencios reprezintă o problemă fundamentală a statului de drept.

- Existența unei puteri discreționare nu este în contradicție cu principiul legalității, practic, această libertate/marjă de apreciere rezultă din legalitate. Depășirea puterii discreționare reprezintă încălcarea legalității și un exces de putere din parte administrației publice.

În tot acest context, se ridică problema clarificării statutului, rolului și atribuțiilor prefectului în sensul creșterii eficienței reprezentării Guvernului la nivel local și sub aspectul exercitării controlului de legalitate.

- Activitatea de control a legalității actelor autorităților administrației publice locale a evidențiat o serie de aspecte importante cu privire la: suspendarea de drept a actelor atacate de prefect, opționalitatea plângerii prealabile, capacitatea instituțională deficitară, necorelarea legislativă privind actele supuse controlului de legalitate, lipsa prevederii de sancțiuni pentru nerespectarea termenelor de transmitere a actelor administrative de către secretarul unității administrati-teritoriale, posibilitatea afectării intereselor colectivităților locale ce efect al exercitării controlului de legalitate asupra unora dintre actele administrative emise de către autoritățile publice locale.

- **Studii de caz**

Studiu de caz 1

În lumina noilor propuneri de revizuire a Constituției, **cum** și, mai ales, **unde** în cadrul textului constituțional, vedeți reglementat prefectul?

Studiu de caz 2

În anul 2012, în județul X, au fost supuse controlului de legalitate: 248 hotărâri ale CJ, 3079 hotărâri ale CL, 0 dispoziții ale președintelui CJ, 39492 dispoziții ale primarului. Ținând cont de faptul că, fiecare județ are caracteristicile lui speciale (de la nr. de UAT-uri la procent al minorităților), cum apreciați activitatea desfășurată de instituția prefectului din acest județ? Există un mecanism de măsurare reală a eficienței?

Studiu de caz 3

Constatările cu privire la încălcarea prevederilor legale cu ocazia adoptării/emiterii actelor administrative se referă, în principal, la anumite aspecte.

Din experiența dvs., evidențiați cel puțin 5 asemenea situații/aspecte concrete.

Studiu de caz 4

Ce modalitate utilizați, mai frecvent, în activitatea dvs.? Plângerea prealabilă inițierii acțiunii în instanță de contencios sau procedura atacării directe la instanța de contencios administrativ a actului ilegal sau prezumat a fi ilegal? Argumentați răspunsul.

Studiu de caz 5

Ce spun reprezentanții Guvernului în teritoriu despre regionalizare.

Cum vedeți instituția prefectului, în contextul regionalizării?

Avantaje și dezavantaje

• Bibliografie

Literatură de specialitate

- I. Alexandru (2012). *Democrația constituțională. Utopie și/sau realitate*, Editura Universul juridic, București;
- I. Alexandru (2009). *Drept administrativ european*, Editura Universul juridic, București;
- I. Alexandru (2008). *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București;
- I. Alexandru (2007). *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. Editura Lumina Lex, București;
- I. Alexandru, C. Gilia, I. Ivanoff (2008). *Sisteme politico-administrative europene*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Hamangiu;
- G. de Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, (1993) 13 Yearbook of European Law 105–150;
- M. Cărăușan (2012). *Drept administrativ*, vol. 1, Editura Economică;
- A.V. Dicey (1931). *Introducere în dreptul constituțional*, ediția a 8-a, Londra;
- C. Ionescu (2006). *Regimuri politice contemporane, ediția 2*, Editura C.H.Beck, București.
- C. Ionescu (2003). *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura All Beck, București.
- A. Lijphart (2000). *Modele ale democrației – Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Editura Polirom, Iași;
- A. Ludușan (2004). *Buna guvernare locală și regională*, Observatorul Cultural nr. 233, http://www.observatorcultural.ro/Buna-guvernare-locala-si-regionala*articleID_11508-articles_details.html, accesat în data de 5 iunie 2013.
- G. Marks (1993). *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, în: Alan W. Cafruny and Glenda Rosenthal (Eds.) *The State of the European Community vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Reiner;
- P. Miculescu (1998). *Statul de drept*, Editura Lumina Lex, București;
- S. Piattoni (2010). *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, empirical and normative challenges*, Oxford University Press.
- C. Rădulescu (2012). *Bazele constituționale ale administrației publice*, Editura economică, București;
- G. del Vecchio (1994). *Lecții de Filozofie juridică*, Editura Europa Nova.

Legislație

- Constituția României din 1991, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003;
- Legea nr. 340/2004, republicată, privind prefectul și instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial nr. 225 din 24 martie 2008.

- Legea nr. 215/2001, republicată, privind administrația publică locală, publicată în Monitorul Oficial nr. 123 din 20 februarie 2007.
- Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 3 februarie 2003.
- Legea nr. 24/2000, actualizată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative publicată în Monitorul Oficial nr. 260 din 21 aprilie 2010.

Referințe internet

- www.cor.europa.eu
- www.coe.ro
- www.ccre.org
- www.aer.eu
- www.mai.gov.ro
- www.anfp.gov.ro