

# Regimul constituțional al autorităților publice locale cu statut juridic special

**Sergiu TATAROV,**  
*doctor în drept, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*  
*de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

## SUMMARY

*The main topic treated in the article by its author is legal correlation between central authorities' responsibilities and local autonomous authorities' competences within issues what is subject of interest for both levels of administration.*

Prezentul demers reprezintă o continuare a cercetărilor anterioare referitoare la corelarea formei autonomiei locale cu regimul constituțional al Republicii Moldova și autorul s-a inspirat din evoluțiile sociojuridice care au avut loc pe parcursul ultimilor 24 de ani în domeniul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale în Moldova per ansamblu și, în special, din organizarea „referendumurilor” locale pe 2 februarie 2014 în teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia (în continuare – UTA Găgăuzia). La aceste referendumuri Adunarea Populară a UTA Găgăuzia a chemat locuitorii din UTA să se pronunțe asupra *legiferendei privind statutul amânat al Găgăuziei privind vectorul extern al Republicii Moldova de aderare la Uniunea Vamală și vectorul extern al Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană?*

Dincolo de aprecierile sociopolitice vizavi de lipsa temeiului legal de organizare și desfășurare a plebiscitelor cu tematica care depășește competența autonomiei locale, în speță a Adunării Populare a Găgăuziei, dorim să examinăm la nivel doctrinar corelarea unor competențe ale Adunării Populare cu dispozițiile relevante ale Constituției Republicii Moldova.

Conform art. 2 din Constituția Republicii Moldova, suveranitatea (puterea de

stat) aparține poporului care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Astfel, constituantul statuează că organele prin care poporul își exercită suveranitatea (puterea de stat) sunt organe reprezentative, fără a preciza care sunt aceste organe. Este știut că toate aceste organe fac parte din administrația publică. O simplă privire de ansamblu asupra autorităților publice din Republica Moldova (Parlamentul, Președintele țării, Guvernul, ministerele, agențiile, alte autorități administrative) ne permite să distingem în calitate de elemente componente ale administrației publice organele instituite la nivelul central și cele la nivelul local. În acest context, și competențele acestor organe – fie speciale, fie generale (domeniile de activitate) - sunt diferite în funcție de menirea fiecărei autorități.

Autoritățile publice reprezentative locale, inclusiv din teritoriul UTA Găgăuzia, fac parte din regimul reprezentativ al țării sau, altfel spus, din regimul democrației constituționale și, de rând cu alte autorități publice reprezentative, participă la realizarea puterii de stat, având ca obiect de activitate un segment important, numit administrarea interesului public local care este parte integrantă a interesului public general.

Este bine cunoscut faptul că, potrivit art. 109 din Constituția Republicii Moldova, autoritățile administrației publice locale sunt plasate sub imperiul mai multor principii, unul dintre care este principiul autonomiei locale. Astfel, autoritățile locale sunt scoase de sub acțiunea principiului subordonării directe autorităților centrale ale statului, activitatea acestora fiind supusă controlului administrativ de către structurile puterii executive (guvernamentale), de exemplu, de către Guvern prin intermediul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și controlului puterii judecătorești prin intermediul contenciosului administrativ. Observăm, de asemenea, că Capitolul VIII al Constituției Republicii Moldova nu distinge principiile la nivel de organizare și funcționare a serviciilor desconcentrate ale administrației publice centrale de administrația publică locală. Prin urmare, insistăm asupra ideii că administrația publică centrală și cea locală sunt părți componente ale sistemului unic administrativ în cadrul unității administrativ-teritoriale, implicit competențele acestora sunt interconexe.

În acest context, menționăm că, potrivit Legii nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în special art. 12, alin. (3), lit. b) și lit. c) „de competența Adunării Populare țin:

- *participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei;*

- *efectuarea referendumului local în problemele ce țin de competența Găgăuziei”.*

Conform art. 96, alin. (1) din Constituție, numai Guvernul este organul statului abilitat să asigure realizarea politicii externe a statului.

Conform art. 177, alin. (1) din Codul electoral al Republicii Moldova, „*referendumul local pot fi supuse probleme care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin de competența autorităților administrației publice locale.*”

Pornind de la prevederile legale menționate, deși organizarea și desfășurarea referendumului local în problemele ce țin de interesele UTA Găgăuzia intră în competența Adunării Populare – organului reprezentativ al populației autonomiei, este cert că deciziile ce țin de vectorul politic extern al dezvoltării statului constituie prerogativa Executivului central, nu și a autorităților administrației publice locale, chiar celor din UTA Găgăuzia. Prin urmare, se învederează concluzia că „referendumurile” organizate și desfășurate la decizia Adunării Populare a Găgăuziei nu aveau fundamentare juridică.

Cu toate acestea, evidențiem o prevedere din Constituția Republicii Moldova care riscă să erodeze concluzia noastră imediat precedentă. Astfel, constituentul moldovenesc, modificând în anul 2003<sup>1</sup> art. 111 din Constituție, l-a dedicat pe acesta în întregime consfințirii statutului juridic al UTA Găgăuzia. Alin. (1) al articolului menționat prevede că „*Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural*”. În această ordine de idei, la nivel de Constituție au fost consfințite garanțiile din Legea nr. 344 din 23.12.1994, în speță, art. 1, alin. (4) care prevede expres: „*În cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă.*” Pornind de la logica constituentului dedusă din art. 110, alin. (1) al Constituției, care prevede că „*teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitate teritorială autonomă Găgăuzia*” și de la redacția actuală a art. 111 din Constituție, suntem tentați să conchidem

că Găgăuzia este o unitate teritorială cu *statut special*, iar autorităților publice din această unitate, deși li se aplică principiile de bază ale administrării publice locale din art. 109 al Constituției, totuși statutul juridic al UTA Găgăuzia nu poate fi echivalat statutului juridic altor unități administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova de nivelul II (raioane).

Pe de altă parte, la sintagma alin. (1), art. 111 din Constituție, precum că Găgăuzia „*soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic,*” pot fi raportate și întrebările propuse de Adunarea Populară a Găgăuziei pentru „referendumurile” din 2 februarie 2014 (a se vedea mai sus). Mai mult ca atât, prin calificarea autonomiei găgăuze ca „*o formă de autodeterminare a găgăuzilor*” constituantul a dat naștere, *volens-nolens*, premiselor pentru interpretarea extensivă, iar uneori – ruptă din context, a lit. b), alin. (3), art. 12 din Legea nr. 344 din 23.12.1994 care prevede că „*de competența Adunării Populare ține... participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei.*” În această ordine de idei, inițierea și promovarea „referendumurilor” a și fost motivată de autoritățile autonomiei prin dorința de a aduce la cunoștința autorităților centrale în *interesul întregii țări* a opiniei locuitorilor Găgăuziei.

Totuși considerăm că, vorbind de statutul special autonom al Găgăuziei și de competența autorităților publice locale, inclusiv din UTA Găgăuzia, ne aflăm în primul plan pe tărâm juridic și ar trebui să ne referim doar la autonomia administrativă a acestui teritoriu, parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova – stat unitar conform art. 1, alin. (1) din Constituție, nu și la o autonomie politică. Această concluzie se învederează din analiza profundă a normei cu pricina (art. 111 din Constituție),

deoarece soluționarea problemelor cu caracter politic se realizează *în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova*, iar conform art. 96, alin. (1) din Constituție, precum am menționat, numai Guvernul Republicii Moldova este organul statului abilitat să asigure realizarea politicii externe a statului.

În acest context, menționăm că printre doctrinari este unanim admisă ideea potrivit căreia descentralizarea este o problemă exclusiv de natură administrativă, spre deosebire de federalism, care relevă o problemă de natură politică sau de putere politică.<sup>2</sup> În una dintre cercetările anterioare, făcând analiza comparativă între statutul autonomiei locale în Republica Moldova și în Statele Unite ale Americii, am menționat că „sorginta fenomenului de *descentralizare administrativă* în Republica Moldova se regăsește în dreptul colectivităților locale reprezentate de autoritățile locale alese de a soluționa o parte importantă din treburile publice locale, pe când în Statele Unite ale Americii – în dreptul statului din componență SUA de a determina împuternicirile delegate atât guvernului federal cât și autorităților locale,”<sup>3</sup> adică din fenomenul federalismului.

Fără a pretinde la adevărul științific în ultimă instanță, considerăm că demersul nostru succint asupra statutului *special* autonom al Găgăuziei ne permite să evidențiem trei aspecte de concept, marcante pentru perceperea corectă a competențelor UTA: (a) autonomia *specială* a autorităților administrației publice din Găgăuzia este datorată unui nivel mai pronunțat al descentralizării administrative în acest teritoriu, (b) există limita statală a activității autorităților administrației publice din Găgăuzia și (c) acestor autorități li se aplică regimul constituțional aplicabil autorităților administrației publice locale din Republica Moldova cu specificul impus de Legea nr. 344 din 23.12.1994. Drept confirmare a acestor constatări vine art. 12, alin. (6) din Legea

nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) care prevede expres că „*actele normative ale Găgăuziei care contravin Constituției Republicii Moldova și prezentei legi se declară nule.*”

Cu alte cuvinte, contemplând asupra temeiului juridic al deciziei Adunării Populare a UTA Găgăuzia de a organiza și desfășura „referendumurile” menționate sau al unor alte decizii de „competență locală,” noi suntem în prezența situației când interpretarea fie doctrinară, fie autentică, fie legală (dată de contenciosul administrativ) urmează a fi coroborată cu sensul și litera art.111 din Constituție prin prisma principiilor de bază ale administrării publice locale statuate în art.109 din Constituție.

În această ordine de idei, susținem că regimul constituțional al autorităților publice locale din întreg teritoriul Republicii Moldova, bazat pe principiile constituționale de administrare locală, este consolidat și prin concluziile Curții Constituționale. Astfel, pronunțându-se asupra constituționalității prevederilor Legii nr. 308-XIII din 7 decembrie 1994 cu privire la alegerile locale și Legii nr. 310-XIII din 7 decembrie 1994 privind administrația publică locală, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 750 din 6 noiembrie 1995, a constatat că autonomia autorităților publice locale constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială – raioane, orașe (municipii), sate (comune) – având caracterul persoanei juridice de drept public, cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestor persoane de drept public, descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea.<sup>4</sup>

Această concluzie a Curții Constituționale vine să completeze atât natura juridică, cât și locul autorităților administrației publice locale, inclusiv din UTA Găgăuzia, în sistemul administrației publice stabilit de Constituție.

De altfel, în altă hotărâre a Curții Constituționale a Republicii Moldova din 28 ianuarie 2014 pentru controlul constituționalității punctelor 113-119, 122 și 123 ale art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Codul fiscal (referitor la taxele locale), Curtea a reținut că, *potrivit art. 4, alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.*<sup>5</sup> Această afirmare corespunde opiniilor expuse de doctrinari referitor la raporturile între autoritățile administrației publice centrale și cele locale, rezultat al autonomiei locale.<sup>6</sup>

Totuși considerăm că *consultarea* autorităților administrației publice locale în cazul adoptării deciziilor (actelor normative) *nu poate condiționa* sau afecta voința și exercitarea de sine stătătoare a competențelor autorităților publice centrale, ori în speța noastră *vectorul extern* de dezvoltare al statului Republicii Moldova prezintă interes atât pentru colectivitățile locale cât și pentru întreagă societate.

Implicit, **conchidem** că autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova nu se pot substitui autorităților centrale în ceea ce privește voința și exercitarea competențelor acestora din urmă.

Pornind de la cele expuse, **concluzionăm** următoarele:

- exercitarea competențelor autorităților administrației publice centrale și autorităților administrației publice locale, inclusiv celor din unitatea teritorială cu statut juridic

*special*, este raportată la regimul constituțional democratic al statului de drept;

- exercitarea prerogativelor autorităților publice centrale ține de competența acestora și nu poate fi condiționată chiar și în cazul în care chestiunea ține atât de interesul general, cât și de interesul local;

- statutul juridic *special* al autorităților administrației publice ale Găgăuziei este datorat unui nivel mai pronunțat al descentralizării administrative în acest teritoriu corelat la art. 111 din Constituție și

presupune existența limitei statale a activității autorităților administrației publice;

- unele prevederi ale Legii nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în special art. 12, urmează a fi expertizate prin prisma coroborării cu principiile constituționale puse la baza administrării publice locale în Republica Moldova pentru a exclude interpretările arbitrare în exercitarea atribuțiilor date în competență autorităților reprezentative ale UTA Găgăuzia.

### NOTE

<sup>1</sup> Legea nr. 344-XV din 25.07.2003 de modificare și completare a Constituției (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-172 din 08.08.2003, art. 721).

<sup>2</sup> Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, 2002, pag. 444.

<sup>3</sup> Tatarov Sergiu. *Unele aspecte comparative privind sorgintea descentralizării în sistemul administrației publice în Republica Moldova și din Statele Unite ale Americii*. Teoria și practica administrării publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2010. Chișinău, 2010, p. 148-153.

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-66, art. 750, 1995.

<sup>5</sup> <<http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=517&t=/Prezentare-general/Serviciul-de-presa/Noutati/Modificarea-taxelor-locale-neconstitutionala-Sesizarea-nr-2a2014>>

<sup>6</sup> A se vedea: Tofan Dana Apostol. *Drept administrativ*, vol. I, Curs universitar. București, 2003, pag. 223.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12 august 1994.

2. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală din 15 octombrie 1985 // *Tratate internaționale*, vol.14, Chișinău, 1999.

3. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81 din 08.12.1997, art. 667.

4. Legea nr. 344-XV din 25.07.2003 de modificare și completare a Constituției // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-172 din 08.08.2003, art. 721.

5. Tofan Dana Apostol. *Drept administrativ*, vol. I, Curs universitar. București, 2003;

6. Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ*, vol. II. București, 2002.

7. Tatarov Sergiu. *Unele aspecte comparative privind sorgintea descentralizării în sistemul administrației publice în Republica Moldova și din Statele Unite ale Americii*. Teoria și practica administrării publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2010. Chișinău, 2010, p. 148-153.

**Prezentat:** 10 februarie 2014.

**E-mail:** sergiu\_tatarov@gmail.com