

# ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ

## CONCEPTUAL ASPECTS REGARDING LOCAL AUTONOMY

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1\(109\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1(109).13)

CZU: 35.072.1:352

**Anastasia ȘTEFANIȚA,**  
**doctorand,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*Defining the principle of local autonomy, as a basic one of the administrative process, is absolutely crucial. There are different opinions in this regard, being related to other concepts such as administrative decentralization, local democracy and others. The article aims to formulate some general conceptual aspects of self-government based on various ideas, historical events and acts.*

**Keywords:** local autonomy, local democracy, public administration, decentralization, local authorities.

### REZUMAT

*Definirea principiului autonomiei locale, ca unul de bază al procesului administrativ, este absolut crucială. Există opinii diferite în acest sens, fiind relaționate cu alte concepte conexe așa ca descentralizarea administrativă, democrația locală și altele. Articolul își propune să formuleze unele aspecte conceptuale generale privind autogovernarea pe baza diverselor idei, evenimente și acte istorice.*

**Cuvinte-cheie:** autonomie locală, democrație locală, administrație publică, descentralizare, autorități locale.

Autonomia locală reprezintă un principiu fundamental al procesului de administrare publică. Este, de altfel, un principiu natural al comunităților locale, care devine un stil și un mod de a acționa. În acest sens, prezentul articol are drept scop de a formula unele aspecte conceptuale privind autonomia locală în baza analizei diverselor opinii din literatura străină și cea autohtonă, prin prisma anumitor evenimente istorice relevante, dar și din perspectiva actelor importante din domeniu.

Etimologic analizând, cuvântul "autonomie" este compusul termenilor din limba greacă „auto” și „nomos” – ceea ce înseamnă „să îți dai reglementări proprii”. Din perspectiva istorică, autonomia locală se încal-

drează în contextul mai larg al guvernancei și al principiilor precum consimțământul guvernaților. Expresia „autogovernare” este veche, mobilizată în trecutul îndepărtat, în momentul primelor formulări ale idealurilor ce au fost asociate cu democrația modernă, pentru a califica sistemul care a permis coloniilor britanice să beneficieze de o anumită autonomie administrativă și apoi, în contextul american, pentru a exprima ceea ce a fost considerat a fi centrul de greutate al stilurilor de viață democratice și al sistemelor politice.

Politica de autogovernare oferă o pârgie pentru a rezista neglijării politicii ca artă de a guverna fără stăpân și exercitarea libertății. Cu toate acestea, redescoperirea

acestei arte este cea care conduce astăzi o gamă largă de „inițiative cetățenești” într-un număr mare de domenii, de la educație la sănătate, inclusiv economia, agricultura și dezvoltarea teritorială. Cetățenii care s-au adunat în piața din Atena (agora) pentru a discuta, propune legi, își prezintă punctul de vedere, țin discursuri fine, deliberează sau votează, nu erau destinați să ocupe locul spectatorilor cu ochii năzuți asupra puterii pentru a-i monitoriza acțiunea, a o aclama sau, dimpotrivă, a o critica. Ei și-au afirmat capacitatea de a acționa și de a exercita o influență reală asupra cursului lucrurilor și a treburilor orașului.

Termenul de autoguvernare locală a fost folosit în mod tradițional pentru administrația locală din Regatul Unit și Germania. Istoria guvernării locale din Europa de Vest, Marea Britanie, Statele Unite și Rusia demonstrează conștientizarea crescândă a semnificației sale. Această conștientizare este un produs al dezvoltării vieții parohiale și orășenești care a început cu mult înainte ca statul modern să apară între secolele al XV-lea și al XVII-lea. Orice control central asupra acestor și a altor zone era, până în secolul al XVIII-lea, destul de scăzut. Excepții notabile au fost Franța sub conducerea lui Jean-Baptiste Colbert sau Prusia din secolul al XVII-lea, unde autoritățile locale erau deja suprapuse de mâna grea a intendenților centrali din primii și de comisariatul de război din cel din urmă. În Anglia și în special în Noua Anglie, unitățile locale - parohii, orașe - au apărut din originile lor ca unități spontane de autoguvernare.

Autonomie reprezintă, din punct de vedere politic, dreptul unui stat, unei regiuni, unei minorități sau unei naționalități de a se administra singură, în cadrul unui stat condus de o putere centrală, fără intervenția statului din care face parte. Administrația publică urmărește realizarea interesului general, comun al societății, adică îndeplinirea doleanțelor oamenilor ca o comunitate,

fie la nivel național, fie la nivel regional ori local. Pornind de la aceasta, pentru realizarea administrației publice, comunitatea umană respectivă formează unele instituții, autorități, abilitate cu dreptul de a conduce din numele comunității și de a realiza scopul comun, general al său.

În ordinea evenimentelor istorice autonomia locală este anterioară statului. Prof. Anibal Teodorescu, preciza că „ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia” [16]. În 1935 Teodorescu releva că autonomia locală trebuie să fie înțeleasă ca un drept al colectivităților locale de a-și satisface interesele proprii. 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.

Autoguvernarea ca exemplu de descentralizare a administrației de stat este recunoscută și de Hoetzel în 1938, care enumără următoarele beneficii: „particularitate locală și de fapt, excentricitatea circumstanțelor și nevoilor, creșterea înțelegerii sarcinilor și problemelor de administrație publică, educație politică a populației, împărțirea responsabilității pentru viața publică între stat și autoritățile locale ...” [13].

De ani de zile descentralizarea și autonomia locală au fost tratate ca concepte strâns legate. Descentralizarea în sine poate să nu fie un concept foarte semnificativ, dar a devenit important din cauza presunerii subiacente că provoacă mai multă autonomie locală și că acest lucru este inerent benefic cetățenilor [4]. După cum a remarcat James W. Fesler în recenzia sa asupra conceptului de descentralizare în 1965, „descentralizarea pare să fi fost transformată într-o valoare în sine” [3].

Autonomia locală, care implică faptul că guvernarea este o ac iune valid , se ciocne te cu pozitivitate în raport cu o serie lungă de concep ii depreciative ale practicilor politice, indiferent de ce ar fi acestea. Acesta este cazul conceptului de „guvernamentalitate” al lui Foucault, care echivalează guvernarea cu gestionarea controlată a subiec ilor umani  i cu domina ia ra ional  a popula iilor printr-o administrație puternică, bazată pe concepte „ tiin ifice”.

Folosind termenul „autonomie” pentru a descrie „capacitatea guvernelor locale de a lua decizii cu privire la serviciile pe care le oferă fără interferen e din partea centrului”, Page din Anglia avertizează totu i academicienii în 1982, care se ocupă de acest concept împotriva dimensiunii sale normative  i a varietăţii de puncte de vedere  i sensuri, să fie  n eles prin această „etichetă”.  n legătură cu acest argument, se dovede te că nu există o defini ie stabilită a autoguvernării locale  i că literatura  tiin ific  nu este foarte precisă în ceea ce prive te opera ionalizarea diferitelor sale componente. La fel menționează  i academicianul de la Oxford, Clark în 1984, că problema este, evident, definirea sensului autonomiei locale. Sunt suficiente exemple în dezbaterile politice care demonstrează că autonomia locală este dorită de către ambele p r i at t de st nga c t  i de dreapta, chiar dacă ceea ce înseamnă pentru unele grupuri pare total diferit de interpretările altor grupuri [6].

De asemenea, pornind de la interesul național legitim, profesorul francez Laubad re A.  n „Tratat de drept administrativ”, specifică că administrația   rii este  ncredin at  unor autorităţi statale, ele fiind administrația centrală  i unităţile sale teritoriale precum  i administrația locală, chemată să administreze interesele colectivit  ilor locale. Interesul general sau public al colectivit  ii na ionale sau locale devine scopul principal pentru care ac ioneaz 

administrația prin exercitarea competențelor sale [8].  n sensul definirii principiului, constitu ionalistul francez Marcel Prelot consideră, pe bună dreptate, că administrația publică locală este o administrație autonomă, care co-administrează împreună cu administrația centrală problemele unit  ilor administrativ-teritoriale. Autonomia este adesea echivalată cu auto-legisla ia în tradi ia kantiană.

Din punct de vedere al aplicabilit  ii autonomiei locale, reformele de descentralizare ce implică puterea politică  i responsabilit  ile f   de nivelurile de guvernare mai apropiate de cet  eni au preocupat globul încă din anii 1980. At t autonomia locală, c t  i descentralizarea au fost pledate de multe instituții europene  i interna ionale importante ca instrument principal al „bunei guvernări” pentru a spori democra ia  i eficien a locală. Acest lucru se  nt mpl  prin implicarea tot mai mare a cetățenilor în procesul politic, cre terea responsabilității deciziilor,  mbun t  irea eficien ei economice, încurajarea unei concuren e locale sănătoase, sprijin în experimentarea politicii  i protec ia macroeconomică  i stabilitate politică.

 n acest sens, Declara ia Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la Rio de Janeiro la 26 septembrie 1985, prevede că prin autonomie locală se  n telege dreptul  i capacitatea efectivă a colectivit  ilor locale de a încheia  i gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate  i în interesul popula iei locale. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membrii ale i în mod liber  i put nd dispune de organe executive responsabile în fa a lor. Un act absolut relevant este Carta Europeană a Autonomiei Locale, 15 octombrie 1985, Strasbourg [2], conform căreia autonomia locală se bazează în primul r nd pe legitimitatea democratică sau politică.

Autonomia administrației publice locale

nu este o invenție a structurilor europene sau a actorilor politici, aceasta constituie un drept inherent al colectivităților locale. Autonomia locală caracterizează sistemele democratice de administrație publică într-un stat de drept.

Potrivit lui Goldsmith M.[5], este importantă preocuparea privind autogovernarea locală, deoarece reprezintă condiția necesară pentru ca capacitatea reprezentanților locali să răspundă cererilor, nevoilor și problemelor cetățenilor. Din această perspectivă, cu cât se bucură de mai multă autonomie, cu atât mai sporită ar trebui să fie receptivitatea, capacitatea de răspuns și responsabilitatea lor.

Autorul rus, Гельман В. menționează despre ideea separării autonomiei locale de stat care s-a bazat în spațiul rusesc pe o practică neîn rădăcinată în societatea rusă. Tradițiile Zemstvo s-au pierdut, cel mai probabil, pentru totdeauna. Autorul specifică că „era dificil de mizat pe bazele de succes a autogovernării „de sus” atunci când condițiile pentru apariția sa „de jos” au fost distruse”[18]. Р.М.Вульфovich îl completează pe Гельман, și caracterizează autonomia ca fiind un stimulator al eficacității activităților în rezolvarea problemelor locale, deoarece are capacitatea de a adapta procesele de natură mai generală la caracteristicile unui anumit teritoriu limitat și populația acestuia și, de asemenea, îi responsabilizează pe politicienii locali în fața cetățenilor ca contribuabili și consumatori [19]. Sau, autogovernarea locală, după Brodskin, este una dintre componentele cruciale care asigură relația dintre statul democratic modern și cetățean, precum și posibilitatea participării sale la guvernarea statului.

Observăm în definițiile autorilor din perioada contemporană că administrația este definită luând în calcul aspectul local. De exemplu, autorul român Mihai Oroveanu în „Tratat de Știința Administrației”, identi-

ficând principiile și factorii științei administrației, autorul menționează că finalitatea acesteia constă în misiunea satisfacerii interesului general al colectivităților umane [9, p. 80]. Ca și Prelot, atunci când definește noțiunea de autoritate publică, Antonie Iorgovan face trimitere la autonomia locală: sensul principal de autoritate publică este de „organ public”, colectivitate de oameni care exercită prerogativele de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-una de administrație locală autonomă [7, p. 20.]. Mai mult decât atât, Ioan Vida consideră că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative [17, p. 53]. Și după cum menționează prof. Oroveanu [9, p. 44] aspectele care privesc centralizarea, descentralizarea și autonomia locală în administrația publică, în general, și în administrația publică locală, în special, prezintă o importanță deosebită, teoretică și practică, pentru buna organizare și funcționare a statului, în ansamblul său, subliniind că această problemă se pune în orice stat indiferent de structura sa (unitară sau federală), indiferent de forma de guvernământ (republică sau monarhie) ori de regimul politic (democratic sau dictatorial), în orice stat va predomina, într-o etapă sau alta, latura centralizatoare sau descentralizatoare, statul neputându-se guverna numai într-un regim exclusiv centralizat sau exclusiv descentralizat. În literatură, principiul autonomiei locale este numit și „principiu de administrație utilă”.

Așa cum au subliniat Fleurke și Willemse [4] autonomia locală și descentralizarea au fost tratate ca concepte strâns asociate, autonomia locală aproape unanim fiind așteptată să dea o valoare pozitivă descentralizării. Cu toate acestea, relația lor variază în raport cu abordarea considerată a descentralizării. În țările în curs de dezvoltare, de exemplu, rezultatul descentralizării este autonomia locală, care este mecanismul prin care apar efectele descentralizării, în

timp ce în unele state federale autoritățile locale autoguverdate au preexistent guvernului central.

Autoguvernarea este un concept în centrul activit  ii politologului  i economistului american Elinor Ostrom, premiată cu Nobel pentru economie în 2009. Ostrom a studiat interac iunea oamenilor  i ecosistemelor timp de mul i ani, demonstr nd că utilizarea resurselor epuizabile de comunit  i poate fi ra ional   i nu poate duce la epuizare fără interven ia guvernului, ceea ce înseamnă că dihotomia „persoană - stat” nu este o necesitate directă din punct de vedere economic[10]. Analiza sa a fost considerată de mul i pentru a promova descentralizarea  i autonomia locală.

Definind autonomia locală, trebuie să începem de la ideea de colectivitate locală. Colectivitatea locală înglobează totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială, precizare necesară dacă se dore te  n elegerea mecanismelor de exercitare a dreptului la autonomie locală. Autorul ceh, Pr cha rela ioneaz  autonomia locală cu „autorizarea de a crea putere de autoguvernare”, în timp ce o define te ca „organizare  i putere - ac iuni protective ale autorit  ilor teritoriale” [13].

O relevan  deosebită în analiza conceptului autonomiei locale o are  coala administrativă autohtonă. Men ion m autorul Mihail Platon, care specifică în primul curs universitar, consacrat  tiin ei administrației în Republica Moldova, precum că spectrul obiectului de studiu al  tiin ei administrării este vast, cu preocupări globale, fundamentale, cum ar fi elaborarea principiilor de bază ale suveranit  ii na ionale; transparen ei în administrația publică; autonomiei locale, politicii de personal etc. Autorul Aurel S mboteanu subliniază că „esen a autonomiei locale constă în stabilirea unui statut distinct al comunităților locale din unit  ile administrativ-teritoriale  i al autorit  ilor administrative ale ace-

tora în raport cu administrația de stat, fie central, fie desconcentrat în teritoriu” [14]. Tatiana  aptefra i abordează pe larg în cercetările sale autonomia locală în contextul bunei guvernări. Autoarea menționează că „devoluția generează un grad de autonomie mai ridicat  i implică transferul de responsabilit  i de la nivelul guvernului central la niveluri inferioare care au fost  mpunernicite prin prevederi constitu ionale sau statutare” [15].

At t autonomia locală, c t  i democra ia locală suferă de ambiguitate defini ional  în modul în care sunt utilizate. Pentru ca rela ia dintre ele să fie  n eleas  în mod corespunzător, este necesar, mai  nt i, să se facă distinc ia între ele. Autonomia locală este adesea considerată a fi sinonimă cu democra ia locală, deoarece fără un anumit grad de libertate pentru autodeterminare, este pu in probabil ca comunit  ile să cultive practici democratice. Institu iile democra iei locale sunt locuri în care se practică politica. Lu nd în considerare faptul că autonomia locală poate fi abordată în trei moduri separate: ca libertate de interferen e centrale; ca libertate de a efectua anumite rezultate;  i ca reflectare a identit  ii locale. Fiecare dintre aceste conceptualizări ridică diferite provocări pentru democra ia locală  i rela ia acesteia cu forme mai largi de practică democratică, conform opiniei lui Pratchett L [11].

Principiul autonomiei locale este denumit în dreptul comparat  i principiul liberei administrări, după Auby [1]. Acesta d  dimensiune  i sens descentralizării administrative, f c nd posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivit  ilor locale  i organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală. Fiind un drept, autonomia locală devine o garan ie a colectivit  ilor locale. Pe l ng  drepturi, responsabilit  i  i capacit  i, autonomia locală implică de inerea  i buna gestionare a resurselor locale în procesul de satisfac-

cere a necesităților comunității locale. În același context, principiul autonomiei locale presupune o delegare a competențelor către autoritățile locale numai de ordin administrativ, nu și legislativ, astfel încât autoritățile administrative teritoriale, după cum specifică autorul M. Preda, „nu pot recurge la modificarea structurii administrative stabilite prin lege și nici nu pot crea alte autorități administrative” [12, p. 138]. Conform promotorilor științei administrației publice, autonomia locală are caracter exclusiv administrativ și exclude existența unor raporturi de subordonare față de alte autorități publice de nivel local, regional sau central.

Concluzii. Fiind un drept, dar și o capacitate, inclusiv o responsabilitate, autonomia locală poate fi aplicată și respectată doar într-un cadru sistemic cu un ansamblu de

legi și reglementări juridice consolidate, cu un sistem de instituții și relații clar definite și distribuite. De aceea considerăm că autonomia locală este o dimensiune a societății democratice, având rădăcini teoretico-practice din cele mai vechi timpuri. Consolidarea autonomiei locale necesită timp și efort din partea tuturor actorilor implicați în actul de administrare publică.

Prin urmare, observăm diversitatea sferelor de interferență a autonomiei locale, fiind studiată atât de cercetători din domeniul administrativ, politologic, juridic dar și sociologic, economic. Autonomia locală este, așadar, un principiu multidimensional, absolut nestatic, care evoluează o dată cu societatea și se adaptează noilor circumstanțe de organizare a lumii, dar păstrând la bază sistemul de atitudini și valori ale procesului administrativ.

## BIBLIOGRAFIE

1. Auby JM., Auby JB., *Institutions administratives*, Editions Dalloz, France 1996, p. 109.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 –1985), Strasbourg, 15.10.1985.
3. Fesler J. W., *Approaches to the Understanding of Decentralization*, In: *The Journal of Politics* Vol. 27, No. 3 (Aug., 1965), pp. 536-566, The University of Chicago Press.
4. Fleurke F., Willemse R., *Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal*. In: *Administrative Theory & Praxis* Vol. 26, No. 4, Dec. 2004. Taylor&Francis, p. 523-544.
5. Goldsmith M., *Autonomy and City Limits*. In: *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995, p. 228-252.
6. Gordon L., Clark A., *Theory of Local Autonomy*, In: *Annals of the Association of American Geographers* Vol. 74, No. 2 (Jun., 1984), Taylor & Francis, Ltd. p. 195-208.
7. Iorgovan A., *Drept administrativ*, vol.IV. Ed. Hercules, 1993, 256 p.
8. Laubadère A., *Traité du droit administrative*, Mouton, Paris, 1984.
9. Oroveanu M., *Tratat de știința administrației*. București: Editura „Cerma,” 1996.
10. Ostrom E., *The Governance of Commons: For a New Approach to Natural Resources*, De Boeck, 2010, 300 p.
11. Pratchett L., *Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’*. In *Political Studies*, Vol 52, Issue 2, Political Studies Association, 2004.
12. Preda M., *Drept administrativ. Partea generală*. Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.
13. Průcha P., Heslo „Samospráva”. In: Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, s.r.o. 2002.
14. Sîmboteanu A., *Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale*. În: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice* Nr. 2(144) 2007, p. 59-68.

15. Șaptefrați T., Centralizare și descentralizare în administrația publică, În: Teoria și practica administrării publice, Conferința „Teoria și practica administrării publice” Chișinău, 2012, p. 6-8.

16. Teodorescu A., Tratat de drept administrativ. Vol.II. - București: Mîrvan, 1935, 286 p.

17. Vida I., Puterea executivă și administrația publică. București: Monitorul Oficial, 1994, 325 p.

18. Гельман В., Муниципальная автономия и проблемы российской модернизации, in: Российском региональном бюллетене", 2001, т. 3, ф1.

19. Вульфович Р.М., Муниципальная автономия как условие обеспечения эффективности местной власти, Политические институты и процессы - ПОЛИТЭКС. 2017, том 13, № 4, p. 49-63.

**Prezentat:** 11 februarie 2021.

**E-mail:** anastasia.stefanita@gmail.com