

Autonomia locală – principiu de organizare și funcționare a administrației publice locale în Republica Moldova

Anatoli BABAIANU,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Local autonomy is the fundamental principle which underpins the development of local public administration. It is an element of „democratic principles common to all Member States of the Council of Europe” by regulating its legal and practical application makes it possible to decentralize power. Local autonomy makes possible to establish a distinct status of local and their governing bodies in relation to central government.

Societatea actuală în care activăm ne dictează noi reguli și principii. Aceasta se referă inclusiv la administrația publică, care trebuie să răspundă nevoilor și necesităților populației. Autonomia locală este principiul fundamental care guvernează și, totodată, se află la baza dezvoltării administrației publice locale, fiind un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei”, care prin reglementarea legală și aplicarea concretă a acesteia face posibilă descentralizarea puterii.

Ioan Vida consideră că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. [12, p. 53] Principiul autonomiei locale dă dimensiune și sens descentralizării administrative, făcând posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale și organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală. Autonomia serviciilor poate consta în lărgirea extremă a descentralizării, dar ea poate exista fără să fie precedată de o centralizare și, prin urmare, fără să necesite descentralizarea.

Este știut faptul că dreptul la autonomie locală aparține colectivităților locale care îl exercită prin intermediul autorității

lor alese de către acestea. Colectivităților locale li se păstrează dreptul de a interveni direct în unele cazuri în procesul de administrare, prin referendum sau alte forme prevăzute de lege. Putem spune că autonomia este asigurată de către cetățeni prin participarea lor la rezolvarea problemelor locale, prin alegerea reprezentanților lor care vor constitui autoritățile administrației publice locale, ceea ce susține afirmația că autonomia locală este „democrația aplicată la administrație”.

Autonomia locală și descentralizarea au devenit principii definitorii care atrag după sine reprezentarea locală cu ajutorul căreia colectivitățile locale administrează de sine stătător o parte importantă a treburilor publice.

După cum menționează profesorul Oroveanu, [8, 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 for-

ma de guvern m nt (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 neput ndu-se guverna numai într-un regim exclusiv centralizat sau exclusiv descentralizat.

Document politic  i juridic deopotrivă, Carta europeană a autonomiei locale a fost deschisă semnării la 15 octombrie 1985  i a intrat în vigoare la data de 1 septembrie 1988, fiind ratificată de autoritățile de la Chișinău  n 1997. Importan a acestui document a fost apreciată în felul următor: „Carta europeană a autonomiei locale este pentru comunit  ile locale ceea ce este pentru popoarele europene Conven ia pentru apărarea drepturilor omului  i a libert  ilor fundamentale”.

Scopul principal urmărit de o asemenea cartă este crearea mecanismelor de realizare  i concentrare în vederea eliminării dublei impunerii  i de asigurare a complementarit  ii ac iunii colectivit  ilor locale.  n acest context, se recomandă autorităților na ionale realizarea cadrului juridic corespunzător –  n cadrul dreptului intern – care să permită promovarea  i aprofundarea cooperării interregionale  i transfrontaliere.

Carta Europeană de la Strasbourg menționează faptul că: „Prin autonomie locală se  n elege dreptul  i capacitatea efectivă pentru colectivit  ile locale să reglementeze  i să administreze în cadrul legii, sub propria lor răspundere  i în favoarea popula iei respective, o parte importantă din treburile publice.” [1]

Dreptul  i capacitatea efectivă de a administra treburile publice se exercită prin consilii ( n cazul Republicii Moldova) sau adunări formate de membrii ale i prin vot liber, secret, egal, direct  i universal care pot dispune de organe executive responsabile în fa a lor.

Autonomia locală, în accep iunea Cartei Europene de la Strasbourg [1] se indi-

vidualizeaz  prin anumite trăsături:

- exprimă at t dreptul c t  i capacitatea autorităților administrației publice locale de a reglementa  i a administra o parte importantă a treburilor publice. Această trăsătură necesită delimitarea treburilor publice ce pot fi administrate de către autoritățile administrației publice locale de cele ce revin autorităților administrației centrale;

- dreptul  i capacitatea de a reglementa  i a administra treburile publice locale se exercită în cadrul legii, respectiv  in nd seama de prevederile Constitu iei  i ale altor legi. Autonomia locală, în calitate de principiu de organizare  i func ionare al autorităților administrației publice locale, se poate manifesta numai în limitele prevederilor din Constituția unui stat  i ale altor reglementări legale;

- reglementarea și administrarea unei p r i importante din treburile publice se realizează sub propria răspundere  i în beneficiul popula iei. Această trăsătură a autonomiei locale reflectă răspunderea autorităților administrației publice locale de a reglementa  i a administra o parte importantă din treburile publice.  n acela i timp, rezultă că reglementarea și administrarea treburilor publice locale are drept obiectiv principal satisfacerea cer n elor popula iei;

- autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul de a manifesta, în limitele legii, inițiative în toate domeniile, cu excep ia celor care sunt date în mod expres în competen a altor autorități publice.

Sfera autonomiei locale depinde, după Carta Europeană de la Strasbourg, de următoarele condi ii:

- competențele de bază ale colectivit  ilor locale să fie fixate prin Constitu ie sau prin lege. Această dispozi ie nu împiedică a se atribui colectivit  ilor locale competențe în scopuri specifice, în conformitate cu legea;

- colectivit  ile locale dispun în cadrul

legii de latitudine totală de a-și exercita inițiative în orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități;

- exercițiul responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea, de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie;

- competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decât prin lege;

- în cazul delegării puterilor de către o autoritate centrală sau regională, colectivitățile locale trebuie să dispună pe cât posibil de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale;

- colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate cheltuielile care le privesc direct. [12, p. 158]

Organizarea și funcționarea administrației publice locale pe baza autonomiei totale presupune o latură juridică, care se reflectă prin asigurarea personalității juridice a unităților administrativ-teritoriale.

Colectivitățile locale se pot organiza și administra autonom dacă sunt subiecte de drept, au capacitatea de a realiza atribuțiile prevăzute de lege, dispun de resurse financiare și au dreptul de a administra un patrimoniu distinct. Autonomia locală depinde de capacitatea administrativă, respectiv de ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și de acțiunile pe care le desfășoară în vederea exercitării competențelor stabilite de lege.

În ceea ce privește reflectarea auto-

miei locale ca principiu și ca formă pe care o îmbracă administrația publică locală în legislația Republicii Moldova, vom menționa că, potrivit art. 109 din Constituția Republicii Moldova, „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia locală are în vedere atât organizarea și funcționarea administrației publice locale cât și gestiunea comunităților pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de funcționare a autorităților administrației publice locale sunt reprezentate de prevederile constituționale în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului.” [2]

Art. 3, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, [4] stabilind principiile de bază ale administrării publice locale, reproduce prevederile art. 109, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova. [2] Art. 3, alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală stabilește că „autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat” și „își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii”. De asemenea, în Republica Moldova autonomia locală este numai administrativă și financiară.

În baza prevederilor Constituției Republicii Moldova [2] pot fi desprinse mai

multe norme ce asigură  i garantează existen a  i activitatea administrației publice locale  i anume: (a) atribuirea de valoare constitu ional  pentru normele ce determină principiile existen ei administrației publice locale; (b) asigurarea suprema iei normelor interna ionale fa a de normele interne ale dreptului în ceea ce prive te asigurarea drepturilor cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice; (c) impunerea organizării administrației publice locale prin lege organică; (d) asigurarea existen ei autoritaților s te ti  i ora ene ti; (e) determinarea structurii administrative a teritoriului   arii; (f) determinarea raporturilor dintre autorita ile publice etc.

O reală autonomie locală nu poate exista fără asigurarea resurselor necesare colectivita ilor teritoriale locale, într-o propor ie corespunzătoare competențelor și responsabilita ilor care le sunt conferite prin lege. Sistemul financiar de care depind aceste resurse trebuie să fie suficient de diversificat  i evolutiv pentru a permite colectivita ilor teritoriale locale să realizeze în mod concret obiectivele pe care i se stabilesc.

 n Republica Moldova, conform art. 1 din Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, [3] prin autonomie locală se  n telege dreptul  i capacitatea efectivă a autoritaților publice locale de a reglementa  i gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate  i în interesul popula iei locale, o parte importantă din treburile publice.

Surprinderea conceptului de autonomie locală oferă o perspectivă mai amplă asupra sa dacă avem în vedere concep ia legiuitorului din Republica Moldova manifestată succesiv, prin intermediul con inutului ini ial al Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală, continuată în Legea nr. 123-XV din 18.03.2003 privind administrația pu-

blic  locală, ulterior dezvoltată în Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală  i Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 [4] privind descentralizarea administrativă, care prin art. 1 define te astfel sensul de autonomie, în special:

- autonomie locală - dreptul  i capacitatea efectivă a autoritaților publice locale de a reglementa  i gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate  i în interesul popula iei locale, o parte importantă din treburile publice;

- autonomie decizională - dreptul autoritaților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără interven ii din partea altor autorita i publice, în scopul realizării intereselor acestora;

- autonomie organizațională - dreptul autoritaților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalita ile de func ionare a acestora, statele  i organigrama lor, precum  i de a institui persoane juridice de drept public de interes local;

- autonomie financiară  i bugetară - dreptul autoritaților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente  i de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

Art. 5 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală stabile te subiectele autonomiei locale. [4] Astfel, autorita ile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorita i deliberative,  i primarii, ca autorita i executive. Autorita ile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorita i deliberative,  i pre edint ii de raioane, ca autorita i executive. Consiliile locale de nivelurile  nt i  i al doilea, precum  i primarii sunt ale i în condițiile Codului electoral.

Prevederile Legii Republicii Moldova nr. 436-XVI din 18.12.2006 privind administrația publică locală [4] referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea se aplică în modul corespunzător și autorităților administrației publice din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, în măsura în care aceste raporturi nu sunt reglementate de statutul acesteia stabilit prin lege. Se impune deci constatarea că dispar raporturile de subordonare a autorităților administrației publice locale față de alte organe, deoarece, sub aspect organizatoric, primele nu fac parte din structurile ierarhice ale organelor statului. Orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii.

Competențele autorităților publice locale sunt delimitate în condițiile Legii Republicii Moldova nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală [4] între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea.

În ceea ce privește competențele care țin de autoritățile publice centrale din

Republica Moldova, menționăm, că pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică. Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului, poate viza toate autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea (delegare generală) ori numai unele autorități publice locale și este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente. [8, p. 167]

În concluzie, vom menționa că dezvoltarea în continuare a autonomiei locale în Moldova este o parte importantă a transformării democratice a sistemului puterii publice locale, unul dintre elementele de bază ale transformărilor democratice, dar și o condiție importantă a dezvoltării economice și sociale a țării.

Eficiența administrației publice locale este direct proporțională cu gradul de implicare a locuitorilor în procesul de soluționare a problemelor cu care se confruntă comunitatea. Interesul real al cetățenilor pentru gestionarea propriilor resurse într-o satisfacere a nevoilor locale constituie baza de dezvoltare a autonomiei locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Strasbourg, 1985.
2. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994.
3. Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
5. Alexandru I. Administrația publică. București: Editura „Lumina Lex,” 2001.
6. Deliu T. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2011, 312 p.
7. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Moldova. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2001, 55 p.
8. Oroveanu M. T. Tratat de știința administrației. București: Editura „Cerma,” 1996.

9. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura „Universul,” 2007, 926 p.
10. Popa E. Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept. Bucure ti: Editura „All Beck,” 1996.
11. Popa V. Autorit ile publice ale Republicii Moldova. Compendium privind structura, organizarea  i funcționarea lor. Chișinău: Editura „Tish,” 2004.
12. Vida Ioan. Puterea executivă  i administrația publică. Bucure ti: Tipografia Monitorul Oficial, 1994, 325 p.

Prezentat: 24 februarie 2014.

E-mail: mervad@mail.ru