

PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE: ASPECTE TEORETICE

THE PRINCIPLE OF LOCAL AUTONOMY: THEORETICAL ASPECTS

CZU: 35.072.1:352

Natalia CHIPER,
doctor în drept, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The principle of local autonomy is the principle that can not exist separately from other basic principles of local public administration such as local autonomy, decentralization of public services, eligibility of local public authorities, consultation of citizens on issues of particular interest, whereas its primordial importance remains indisputable.

Keywords: local autonomy, principles, self-administration, administrative-territorial units.

REZUMAT

Principiul autonomiei locale este principiul, care nu poate exista separat de celelalte principii de bază ale administrației publice locale ca autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit, dar importanța primordială rămâne indiscutabilă.

Cuvinte-cheie: autonomie locală, principii, autoadministrare, unități administrativ-teritoriale.

Art. 109 al Constituției Republicii Moldova și art. 3 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18 martie 2003 [19] prevăd că administrația locală în unitățile administrativ – teritoriale se întemeiază pe următoarele principii:

1. *Autonomia locală.*
2. *Descentralizarea serviciilor publice.*
3. *Eligibilitatea autorităților publice locale.*
4. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.*

Ca principiu facultativ al administrației publice locale, cu acțiune directă asupra administrației publice locale poate fi numit suplimentar și: 5. Principiul subsidiarității.

Autonomia locală, în opinia prof. univ. dr. Ioan Vida, „este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrati-

ve”. [12, p. 53] În acest sens, prof. univ. dr. Ion Deleanu menționează că „descentralizarea semnifică autoadministrare”. [13, p. 185]

Conform altei opinii din perioada interbelică, se menționează că „la baza regimului de drept, care reglementează organizarea administrativă a județelor și a comunelor, stă principiul fundamental al autonomiei, adică dreptul acestor unități teritoriale de a-și satisface interesele proprii așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale. Ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomie”. [1, p. 286]

Autonomia locală este concepută în contextul european ca un element component al principiilor democratice comune tuturor

statelor-membre ale Consiliului Europei, care prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă face posibilă descentralizarea puterii. [10, p. 31]

Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei europene pentru autonomie locală, adoptată la Strasbourg pe 15 octombrie 1985 și redactată din inițiativa Conferinței permanente a autorităților locale și regionale din Europa.

Art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale definește în felul următor conceptul de autonomie locală:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populațiilor lor, o parte importantă a treburilor publice”.

„2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive care răspund în fața lor. Această dispoziție nu prejudiciază recurgerea la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege”.

Menționăm că Raportul explicativ asupra Cartei europene a autonomiei locale la art. 3, paragraful 1 prevede că „noțiunea de capacitate efectivă conține ideea că dreptul formal de a reglementa și de a administra o parte importantă a treburilor publice trebuie să fie însoțit de mijloace de a-l exercita efectiv”. [8, p. 63-80]

În acest context, prof. univ. dr. Ioan Gliga menționează: *„În statele cu regim democratic parlamentar, în ambianța pluripartitismului politic și a separației puterilor legislativă, executivă și judecătorească, unităților administrativ-teritoriale li se acordă autonomia necesară capacității de acțiune în interes public. Această autonomie este de natură administrativă, condiționată de existența organelor de conducere cu atribuții deliberative alese*

de către cetățeni, de recunoașterea calității de persoane juridice și de dreptul de a avea buget propriu cu venituri și cheltuieli decise de conducerile lor reprezentative”. [11, p. 246]

Consacrarea legală a conceptului de autonomie locală implică o serie de consecințe care se detașează prin importanța lor. Aceste consecințe cu importante valențe practice sunt prevăzute în art. 4 al Cartei. [10, p. 32] Consecințele cele mai importante sunt următoarele:

- necesitatea ca atribuțiile de bază ale colectivităților locale să fie reglementate la nivel constituțional sau legal;

- consfințirea legală a plenitudinii de competență a colectivităților locale în probleme de interes local;

- asigurarea caracterului deplin al exercițiului atribuțiilor ce revin colectivităților locale, prin neintervenția altor organe sau autorități în procesul decizional;

- posibilitatea colectivităților locale ca, în cazul exercitării prin delegare a atribuțiilor ce aparțin autorității centrale, de a le adapta condițiilor locale și consultarea colectivităților locale în probleme de planificare și decizie, ce le privesc direct.

Regimul descentralizării asigură acordarea unei autonomii administrative unor colectivități teritoriale (unități administrativ-teritoriale), cu condiția însă ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului și, deci, orice atingere a acestuia urmează automat și de drept să fie calificată ca neconstituțională. [6, p. 121]

În ceea ce privește modul de reglementare a autonomiei locale la nivelul constituțional al fiecărui stat-membru al Comunității Europene, observăm o primă distincție între statele care au constituții adoptate înainte de deceniul al șaselea al secolului trecut și care au adoptat constituții ulterior acestei date.

Astfel, dacă constituțiile unor state ca Republica Federală a Germaniei (1949), Regatul Belgiei (1831), Regatul Unit al Ma-

rii Britanii și Irlandei de Nord (1215, 1628, 1679, 1689, 1911, 1949, 1958), Republica Irlanda (1937), Regatul Danemarca (1953), nu utilizează expres termenul de autonomie locală, în schimb altele care au adoptat constituții recente: Regatul Spaniei (1978), Republica Grecia (1975), Marele Ducat al Luxemburgului (1868 cu revizuire în 1948 și 1993), Republica Portugalia (1976), au consacrat în reglementările lor fundamentale această terminologie.

O altă categorie o formează statele care nu utilizează în mod expres o atare terminologie, dar care dispun de o legislație internă ce conține conceptul de autonomie locală, cum ar fi Franța. Constituția Franței din 4 octombrie 1958 prevede: „*Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, teritoriile de peste mări prin consiliile alese, în condițiile prevăzute de lege (art. 72).*” [22, p. 474]

Există, în principiu, două modalități de recunoaștere a autonomiei locale:

- a) ca regim juridic unic și general;
- b) ca regim juridic excepțional și particular.

Ca regim juridic unic și excepțional se încadrează acele state care asigură o identitate de tratament juridic comunităților locale, utilizând o bază juridică unică.

Constituția Republicii Grecia reglementează organizarea administrației de stat pe baza unui sistem de desconcentrare, încredințând gestiunea afacerilor locale colectivităților locale, care se bucură de autonomie administrativă. (Art. 107, p. 1)

În a doua categorie se încadrează acele state care, prin legea lor fundamentală, având în vedere particularitățile istorice și lingvistice ale constituției lor, atribuie un anumit sistem particular de autonomie, fie comunităților locale, fie comunităților lingvistice, fie anumitor structuri teritoriale.

Astfel, Constituția Republicii Italiene, după ce consfințește organizarea statului în regiuni, provincii și comune (art. 114), recunoaște, pe de o parte, calitatea regiunilor

de *organisme autonome* ce dispun de puteri particulare și funcții proprii (art. 115), iar pe de altă parte, atribuie *Sardiniei, Siciliei etc. forme și condiții particulare de autonomie* în termenii unor statute speciale adoptate prin legi constituționale. [10, p. 32]

În Spania există două regimuri juridice aplicabile, distingându-se între *autonomia comunală*, guvernată și administrată de consiliile municipale și *comunitățile autonome*.

Art. 113, p. 1 din Constituția Regatului Spaniei recunoaște provinciile limitrofe, având caracteristici istorice, culturale și economice comune, teritoriilor insulare și provinciilor având o identitate regională istorică, posibilitatea de a se guverna prin constituirea în comunități autonome.

Principalele atribuții ale comunităților autonome se localizează în domenii ca:

- organizarea instituțiilor de guvernământ autonome;
- modificarea limitelor comunelor;
- amenajarea teritoriului și urbanismului;
- artizanatul;
- asistența socială etc.

Atribuțiile autorităților autonome, ce dispun de propriile lor statute, sunt departajate și prin stabilirea competenței exclusive a statului în următoarele domenii:

- reglementarea condițiilor fundamentale ce garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor lor constituționale;
- recunoașterea naționalității, imigrației și emigrației, statutul străinilor și al dreptului de azil ca domenii ce aparțin în exclusiv statului;
- relațiile internaționale, apărarea etc. sunt, de asemenea, rezervate competenței de reglementare etatică.

Simpla enumerare exemplificativă și modul de împărțire a atribuțiilor între stat și comunitățile autonome relevă că acestea din urmă nu exercită competențe ce țin de suveranitatea internă sau externă a unui stat.

Constituția Spaniei din 27 decembrie 1978 prevede: „*Constituția garantează autonomia comunelor. Acestea vor avea deplină personalitate juridică. Conducerea și administrarea lor revine consiliilor municipale respective, formate din primari și consilieri* (art. 140)”. [22, p. 670]

Constituția Cehiei din 16 decembrie 1992 prevede: „*Republica Cehă este împărțită în comune, care sunt colectivitățile administrativ-teritoriale de bază. Colectivitățile teritoriale autoadministrative de nivel superior sunt provinciile sau regiunile* (art. 99)”. [22, p. 420]

Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991 prevede: „*Comuna este unitatea administrativă și teritorială de bază în care se realizează autoadministrația locală. Cetățenii participă la administrarea comunei atât prin intermediul organelor autoadministrației locale pe care le aleg, cât și direct, prin referendum și prin adunarea generală a populației* (art. 136)”. [22, p. 397]

Această Constituție dă competența legii de a reglementa instituțiile provinciale și comunale, pe baza următoarelor principii:

- alegerea directă a membrilor consiliilor provinciale și comunale;
- exercitarea atribuțiilor consiliilor în limita determinată de interesul provincial și comunal;
- descentralizarea atribuțiilor de către instituțiile provinciale și comunale;
- publicitatea ședințelor consiliilor;
- intervenția autorităților de tutelă ori a puterii legislative pentru asigurarea respectării legii și protejării interesului general (art. 108, alin. 1).

Constituția Republicii Slovace din 1 septembrie 1992 prevede: „*Comuna este baza autoadministrării teritoriale. Comuna este o colectivitate teritorială și administrativă autonomă a Republicii Slovace, grupând persoanele care își au domiciliul aici. Autoadministrarea colectivităților de nivel superior, cât și a organelor lor sunt stabilite prin lege* (art. 64)”. [22, p. 619]

Constituția Poloniei din 2 aprilie 1997 prevede: „*Comuna (gmina) constituie unitatea fundamentală a autoadministrării locale* (art. 164, alin. 2)”; „*Alte unități ale autoadministrării teritoriale sau locale și regionale sunt stabilite prin lege* (art. 164, alin. 2)”; „*Unitățile autoadministrării teritoriale își îndeplinesc atribuțiile prin intermediul organelor deliberative și executive* (art. 169, alin. 1)”.

În acest context, autorii români din perioada interbelică, Paul Negulescu, Romul Boilă și George Alexianu menționează: „*Comuna este o organizare politico-teritorială, formată din ansamblul locuitorilor de pe un teritoriu determinat, uniți între ei printr-o comunitate de interese și drepturi, în scopul administrării intereselor lor locale căreia legea i-a acordat personalitate juridică*”. [23, p. 273]

Menționăm că doctrina franceză subliniază dubla natură a comunei, aceea de „*colectivitate descentralizată*” și „*circumscripție administrativă*”. [16, p. 330-333]

În acest context, doctrina românească privește sintagma „unitatea administrativ-teritorială” între două sensuri distincte ale acesteia: „*colectivitate teritorială locală*” și „*circumscripție administrativ-teritorială*”. [5, p. 32]

Într-un prim sens, „unitățile administrativ-teritoriale reprezintă *colectivitățile teritoriale locale*, adică cetățenii, populația, care trăiesc pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte. Colectivitățile teritoriale locale definesc regimul de descentralizare administrativă sau de autonomie locală”.

Într-un al doilea sens, „unitățile administrativ-teritoriale semnifică *circumscripțiile administrative ale teritoriului de stat*, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului. De exemplu, în România vorbim de circumscripție administrativă județeană în cazul prefectului, al direcției județene pentru muncă și protecție

socială sau al direcției generale județene a finanțelor publice și controlului financiar de stat și, respectiv, de circumscripție comunală sau orășenească, în cazul postului comunal de poliție sau al poliției orășenești”. [5, p. 33]

În acest sens art. 100, alin. 1 din Constituția Cehiei prevede următoarele: „*Colectivitățile teritoriale autoadministrate sunt comunitățile teritoriale ale cetățenilor, care beneficiază de dreptul de a se autoadministra. Legea stabilește cazurile în care ele constituie circumscripții administrative*”. [22, p. 420]

Expresia „*colectivități locale*” din Carta europeană a autonomiei locale a fost înlocuită cu expresia „*organele autoadministrării locale*” sau „*autoritățile administrației publice locale*”, fiind deci în contradicție cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale în original în traduceri oficiale ale Cartei europene a autonomiei locale din România, Rusia etc.

România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997. [18] Cu părere de rău însă trebuie să constatăm că definiția conceptului de autonomie locală prevăzută în traducerea oficială, anexă la Legea nr. 199/1997 are o altă formă față de cea prevăzută în Carta europeană a autonomiei locale.

Potrivit art. 3 din Carta europeană a autonomiei locale (traducere oficială) conceptul de autonomie locală are următorul conținut:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale *autorităților administrației publice locale* de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul *populației locale*, o parte importantă a treburilor publice”.

„2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de *organe executive* și *deliberative* care răspund în fața lor. Această

dispoziție nu aduce atingere, în niciun fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege”.

Comparând prevederile traducerii oficiale a Cartei europene a autonomiei locale din Legea nr. 199/1997 cu dispozițiile Cartei europene a autonomiei locale în original, putem observa că legiuitorul român a înlocuit expresia „*colectivități locale*” cu cea de „*autorități ale administrației publice locale*”, expresia „*sub propria lor răspundere*” cu cea de „*în nume propriu*” și expresia „*în interesul populațiilor lor*” cu cea de „*în interesul populației locale*”.

Dacă prin expresia „*colectivitate locală*” Carta europeană a autonomiei locale ar înțelege „*populația unității administrativ-teritoriale*”, ar fi însemnat ca prin conceptul de autonomie locală să se înțeleagă dreptul și capacitatea efectivă pentru *populațiile unităților administrativ-teritoriale* de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în *interesul populațiilor lor* o parte importantă a treburilor publice.

Art. 3 din Legea nr. 215/2001 [17] are următorul conținut:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a *autorităților administrației publice locale* de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice în condițiile legii”.

„2. Acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat”.

„3. Dispozițiile alin. 2 nu aduc atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii”.

„4. Prin colectivitate locală se înțelege

totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială”.

Față de aceste dispoziții, într-o opinie se menționează: *„Este de semnalat, în primul rând, precizarea corectă, conform căreia exercitarea dreptului la autonomie locală se face de către autoritățile administrației publice locale în numele și interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, iar nu în nume propriu, pentru că unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice și, în această calitate, titulare ale drepturilor care dau conținut autonomiei locale”*. [7, p. 5]

Doctrina românească din perioada interbelică menționează: *„Al doilea caracter al comunei este că ea reprezintă o organizațiune politico-teritorială, fiindcă existența ei, ca și aceea a Statului și județului, nu se poate concepe fără de un teritoriu peste care se întinde dreptul său de comandă. În virtutea dreptului de comandă comuna face o mulțime de acte, astfel: regulamente de poliție, regulamente de construcție, regulamente de circulație etc.”* [23, p. 275]

În Republica Moldova [3] conceptul de autonomie locală are un alt conținut față de conceptul autonomiei locale din Carta europeană a autonomiei locale. În art. 1 din Legea nr. 123-XV din 18 martie 2003 [19] se înțelege prin noțiunea de „autonomie locală – dreptul și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și de a gestiona, în condițiile legii, sub proprie răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice”. [20, p. 64]

În acest sens, menționăm că legislația europeană folosește atât noțiunea de „colectivitate locală”, cât și cea de „colectivitate teritorială”. [5, p. 33] Constituția Franței din 1958, de exemplu, la art. 72 utilizează noțiunea de „colectivitate teritorială”, iar la art. 34 - „colectivitate locală”.

Analizând dispozițiile constituționale ale unor țări europene (Franța, Cehia, Slovacia) referitoare la conceptul de autonomie locală, constatăm că expresia „colectivități

teritoriale” cuprinde atât colectivitățile nivelului de bază (comunele), cât și colectivitățile nivelului intermediar (departamentul, regiunea).

În acest context menționăm că și Convenția-cadru europeană cu privire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale folosește noțiunea de „colectivitate teritorială”, înțelegând prin aceasta atât colectivitățile nivelului de bază (sate, orașele, orașe), cât și colectivitățile nivelului intermediar (raioane, regiuni).

Carta europeană a autonomiei locale folosește noțiunea de „colectivitate locală”. Dispoziția art. 13 din Carta europeană a autonomiei locale prevede: „Principiile de autonomie locală conținute în Cartă se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existând pe teritoriul Părții. Totuși fiecare parte poate, în momentul depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare sau de aprobare să indice categoriile de colectivități locale sau regionale la care ea înțelege să o excludă din câmpul de aplicare a prezentei Carte”.

În acest sens, Raportul explicativ asupra Cartei europene pentru autonomie locală din 1986 prevede: *„În principiu, condițiile enunțate în partea I-a a Cartei privesc toate categoriile sau toate nivelele de colectivități locale existând în fiecare stat-membru. Ele pot, de asemenea, să se aplice colectivităților regionale acolo unde există. Totuși forma juridică sau statutul constituțional propriu anumitor regiuni (în particular, statele federative) pot împiedica pe acestea să fie supuse aceluiași condiții ca și colectivitățile locale. În plus, într-unul sau două state-membre există o categorie de colectivități locale care, în ciuda micilor lor dimensiuni, nu exercită decât funcțiuni secundare sau consultative. Pentru a ține seama de aceste cazuri excepționale, articolul autorizează părțile să excludă anumite categorii de colectivități din câmpul de aplicare a Cartei”*. [10, p. 79-80]

Ca să existe o adevărată autonomie lo-

cală colectivitățile locale trebuie să fie înzestrate cu organe proprii, personalitate juridică de drept public, resurse financiare proprii. [27, 339-344]

Ne punem, astfel, întrebarea: cine trebuie să aibă personalitate juridică, colectivitatea locală sau organele autoadministrării locale? Menționăm că această problemă a fost dezbătută pe larg în doctrina românească. [5, p. 103, 128], [26, p. 291-301], [24, p. 127-132]

Considerăm, că personalitatea juridică trebuie recunoscută colectivităților locale (unităților administrativ-teritoriale) și nu organelor de autoadministrare locală, care exercită dreptul colectivităților respective la autonomie locală.

Menționăm, totodată, că dispoziția art. 19 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 din România prevede: „Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public. Acestea au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină”.

În acest fel, doctrina românească, ca și cea franceză, fac deosebire între persoanele juridice de drept public și persoanele juridice de drept privat. [2, p. 26-40]

O primă trăsătură caracteristică pentru a exista o persoană juridică de drept public este capacitatea privată. Aceasta înseamnă că colectivitățile locale au patrimoniu propriu.

Prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că „nu va putea fi vorba însă de o persoană juridică publică dacă colectivitatea respectivă este lipsită de capacitatea de a emite, prin intermediul organelor sale, pe calea unor manifestări de voință unilaterale, acte administrative individuale sau normative cu caracter obligatoriu”. [2, p. 341]

Se subliniază, astfel, deosebirea ce rezultă din faptul că persoanele juridice de drept public „sunt înzestrate cu *imperium* (adică cu dreptul de a impune altor persoane o anumită conduită)”, în timp ce persoanele juridice private „sunt lipsite de un asemenea drept”. [2, p. 340]

Organizatoric, autonomia locală se manifestă prin alegerea organelor autoadministrării locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă; prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta: statutul comunităților teritoriale ale satelor, orașelelor și orașelor; simbolica comunităților teritoriale ale satelor, orașelelor, orașelor. [10, p. 38]

Caracterul eligibil al organelor autoadministrării locale, deși face parte din autonomia organizatorică, este recunoscut printr-un principiu despre care vom vorbi aparte.

Elementul material-financiar al autoadministrării locale constituie suportul material și financiar necesar pentru realizarea atribuțiilor ce le-au fost conferite comunităților teritoriale prin Constituție și lege.

În opinia prof. univ. dr. Mircea Preda, „autonomia locală fără existența acestui fundament material și fără libertatea de a-l gospodări potrivit nevoilor proprii ar însemna doar afirmarea unui principiu pur teoretic, fără conținut și fără relevanță pe planul acțiunilor practice”. [21, p. 446] Autonomia locală a colectivităților locale nu s-ar putea realiza fără un patrimoniu propriu care să constituie baza economico-financiară a lor. [4, p. 24-25]

Menționăm că doctrina românească divide patrimoniul unităților administrativ-teritoriale în două grupuri de bunuri: bunuri ale domeniului public și bunuri ale domeniului privat. [14, p. 28]

În acest sens Paul Negulescu, Romul Boilă și George Alexianu menționează: „Ca și statul sau județul, comuna are bunurile sale proprii. Unele din ele, cum sunt străzile, bisericile, cimitirele, școlile etc., fac parte din domeniul său public și prin aceasta sunt inalienabile și imprescriptibile. Altele însă fac parte din domeniul său privat, putând fi înstrăinate ca și bunurile oricărui particular”. [23, p. 275]

Asigurarea unei autonomii reale colecti-

vităților locale presupune ca acestea să fie înzestrate și cu resurse financiare proprii. Prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că „*în acest scop, este necesar să se asigure colectivităților locale posibilitatea de a dispune de resurse financiare proprii, suficiente pentru a face față multiplelor sarcini ce le revin în vederea satisfacerii nevoilor locale*”. [23, p. 343]

Autonomia financiară are la baza ei bugetele unităților administrativ-teritoriale, înțelegându-se prin aceasta că „*elaborarea și adoptarea bugetelor locale în condiții de autonomie financiară garantează individualitatea fiecărui buget local*” [11, p. 331] în raport cu bugetul de stat și celelalte bugete locale.

În acest context, prof. univ. dr. Eugen Popa menționează că „*autonomia financiară este coloana vertebrală a oricărei autonomii locale, întrucât elementele de natură financiară sunt cele care fac legătura între necesitățile colectivităților locale și mijloacele de care dispun acestea pentru realizarea propriilor nevoi*”. [9, p. 33]

Autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale este consacrată în art. 9 din Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg în 1985, care se intitulează „*Resursele financiare ale colectivităților locale*”.

Pentru a asigura o autonomie financiară reală unităților administrativ-teritoriale, considerăm ca fiind necesară adoptarea legilor cu privire la impozitele și taxele locale și cu privire la bugetele locale.

În acest context, prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că „*atâta vreme cât, în conformitate cu reglementările în vigoare, resursele financiare locale sunt în cea mai mare parte dependente de bugetul de stat, autonomia administrativă a comunelor, orașelor și județelor va fi sever limitată și nu va putea da roadele așteptate*”. [26, p. 343]

Dovadă că principiului autonomiei locale i se acordă o importanță extrem de mare servește și constituirea Asociației Mondiale

pentru colectivități locale numită „*Uniunea Internațională a Organelor și Puterilor locale*” (I.U.L.A.), care la cel de-al 27-lea Congres Mondial de la Rio de Janeiro (26.09.1986) a adoptat „*Declarația Universală cu privire la autonomia locală*”. Ca și în Carta Europeană, aici se definește autonomia locală ca un drept și o datorie pentru colectivitățile locale de a încheia și a gira afaceri publice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale, drept exercitat de persoane și organe reprezentative alese în mod liber și de funcționarii acestora aleși sau desemnați de organele respective. [25, p. 44-46]

În ceea ce privește resursele financiare, ar fi binevenit ca ele să fie proporționale cu atribuțiile stabilite de lege. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din:

- impozite locale, în limitele stabilite de lege;
- venituri realizate din activități proprii (prin prestări de servicii descentralizate);
- subvenții pe cât e posibil necondiționate, acordate în condiții de repartizare financiară justă;
- taxe locale.

Principiul autonomiei locale nu presupune o independență totală, o izolare a organelor administrației publice locale de organele administrației publice centrale. Autonomia locală nu este o manieră de independență care este acordată unei colectivități politice. Ea este o putere de decizie liberă, în facultatea de a decide într-o sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie reglate și gestionate, dar sub un control al unei autorități superioare.

Autonomia locală mai poate presupune:

- asigurarea corelării intereselor locale cu cele naționale;
- respectarea competenței materiale și teritoriale, legal stabilite;
- respectarea și îndeplinirea programului de guvernare, acceptat de Parlament (conform prevederilor art. 96 din Constitu-

ția Republicii Moldova) într-un sens strâns, autonomia locală constituie un complex de atribuții specifice organelor de administrație publică locală, necesare pentru administrarea unei importante părți a treburilor publice, transmise sub responsabilitatea lor, reglementate de lege și aflându-se sub forme specifice de control ale statului privind exercitarea legii. [25, p. 44-46]

Recunoașterea valorilor teoretice și practice ale principiului autonomiei locale și consacrarea sa legislativă, ca fundament al organizării și funcționării administrației publice locale, pune în fața analizei științifice și problema limitelor autonomiei locale.

În acest context, se pune problema dacă caracterul de stat național unitar, conferit atât Statului român, cât și Republicii Moldova de Constituție, nu este afectat de recunoașterea în același timp a existenței unităților administrativ – teritoriale.

Este evident, că cele două noțiuni nu se exclud tocmai datorită naturii juridice a unităților administrativ – teritoriale, de a fi decupaje geografice ale teritoriului unui stat unitar realizate cu scopul unei mai bune administrări a intereselor cetățenilor ce îl compun.

Astfel, caracterul de stat național unitar se menține fiind recunoscut un singur tip de organe centrale, o singură Constituție, un singur sistem de drept, iar cetățenilor – o singură cetățenie.

O altă distincție terminologică este cea între actele de guvernământ și cele administrative, acesta cu atât mai mult cu cât, în limbajul politic actual, a început să se manifeste formulări de genul *guvernare locală* - *autoguvernare locală*.

Legislația actuală nu cunoaște distincția dintre acte de guvernământ și cele administrative, utilizându-se un limbaj juridic comun pentru actele juridice de putere emise de autoritățile administrative, ele fiind definite prin noțiunea de acte administrative. [27], [23 p. 322-325]

De asemenea, utilizarea limbajului politic arătat mai sus este determinată și de încercarea de a introduce în limbajul curent noțiuni juridice ce reflectă realități consacrate de sistemul de drept anglo-saxon, unde sinonimul autonomiei locale apare sub formă de self-bovernement.

Abandonarea acestui limbaj a fost motivată și de lipsa lui de exactitate, ceea ce a determinat că, în momentul de față, el să nu fie utilizat de niciun reprezentant al doctrinei juridice.

Mai mult decât atât, utilizarea în afara politicului a terminologiei de genul *auto-guvernare locală* ar putea acredita ideea că autoritățile administrației publice locale pot lua măsuri ce aparțin sferei de competență a Guvernului, situație ce apare ilegală din punct de vedere juridic. [10, p. 80]

Principiul autonomiei locale, așa cum a fost consacrat de legiuitor, este străin de orice abordare a sa din perspectiva etnică, întrucât legislațiile europene care le-au inspirat, utilizează noțiunea de interes local (afaceri locale), comunitate locală și nu pe cele de comunitate etnică.

Principalul mecanism, prin care se realizează armonizarea intereselor naționale cu cele locale, este reprezentat de aplicarea cu strictețe a principiului legalității în activitatea administrațiilor publice locale.

Însăși noțiunea de interes local este legată de comunitatea locală, respectiv, de comunitatea umană unită printr-o comunitate de interese.

Atunci când autonomia locală este definită din perspectiva structurilor administrative raionale (a consiliilor raionale), situația se prezintă cu totul diferit.

Astfel, la nivel raional nu întâlnim noțiuni ca: autorități administrative autonome, interes local etc.

Aceasta deoarece autoritățile administrației publice raionale – consiliile raionale – receptează imediat interesul local și tot astfel caută să armonizeze interesele comune

ale mai multor localități, în ceea ce privește serviciile publice de interes raional.

Concepția de mai sus are în vedere reglementarea de principiu a colaborării dintre consiliile comunale, orașenești, municipale și cele raionale, astfel încât orice acțiune receptată ca fiind de interes raional să întrunească, în primul rând, acordul autorităților locale implicate în realizarea ei. [10, p. 80]

În limitele prezentului articol, ne-am

propus drept scop de a prezenta un rezumat științific, în legătură cu principiul autonomiei locale, însă, în continuare, nu vom lăsa fără atenție și ne propunem drept scop dezvoltarea, în alte lucrări științifice a fiecărui principiu în parte și anume: principiul descentralizării administrației publice locale, principiul eligibilității autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, precum și principiul subsidiarității.

BIBLIOGRAFIE

1. Anibal Teodorescu. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de arte grafice „E. Marvan”, București, 1935.
2. Antonie Iorgovan. Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale, în „Dreptul”, nr. 9/2001, p. 26-40.
3. Carta europeană a autonomiei locale a fost ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997 (fără să existe ca anexă la lege și traducerea oficială a Cartei europene a autonomiei locale) publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48 din 24 iulie 1997.
4. Călina Jugastru. *Unitățile administrativ-teritoriale: domeniul public, domeniul privat*, Cluj-Napoca, Editura Argonaut, 2001.
5. Corneliu-Liviu Popescu. *Autonomia locală și integrarea europeană*. Editura ALL BECK, București, 1999.
6. Cristian Ionescu. *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol. I., Edit. Lumina Lex, 2001.
7. Dacian-Cosmin Dragoș. Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. În „Dreptul”, nr. 10/2001.
8. Eugen Popa. *Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept*. Editura Servo-Sat, Arad, 1997.
9. Eugen Popa. *Organizarea și funcționarea administrației publice locale în România*. Editura Servo-Sat, 1997.
10. Eugen Popa. *Principiile autonomiei locale și ale descentralizării pe servicii în administrația publică din România, fundația română pentru tineret „Decebal”, Băile Herculane, Facultatea de drept, Departamentul de cercetare*, 1995.
11. Ioan Gliga. *Drept financiar*. Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 1996.
12. Ioan Vida. *Puterea executivă și administrația publică*. București, 1994.
13. Ion Deleanu. *Instituții și proceduri constituționale*. Edit. Servo-Sat, Arad, 2001.
14. Ion P. Filipescu. *Dreptul civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale*. Edit. Actami, București, 1998.
15. Ion Vântu. *Considerații asupra problemei personalității juridice a organelor locale de stat, cu specială privire asupra personalității juridice a comitetelor executive*. în „Studii și cercetări juridice”, nr. 1/1959, p. 103-128.
16. Jean Rivero. *Droit Administratif*. Neuvieme edition, Dalloz, Paris, 1980.

17. Legea administrației publice locale din România nr. 215 din 23.04.2001. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 23.04.2001. În: http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/Lege_nr_215_din_23_04_2001.pdf (vizitat la 20.05.2019).

18. România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale prin Legea nr. 199/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

19. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18 martie 2003. Publicat: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, art. 116.

20. Maria Orlov. Drept administrativ. Edit. Epigraf, Chișinău, 2001.

21. Mircea Preda. Autoritățile administrației publice. Editura Lumina Lex, București, 1999.

22. Ovidiu Ținca. Constituții și alte texte de drept public. Editura Imprimeriei de Vest, Oradea, 1997.

23. Paul Negulescu, Romul Boilă, Gh. Alexianu. Codul administrativ adnotat. Institutul de arte grafice „Vremea”, București, 1930.

24. Rodica Narcisa Petrescu. Propunere de lege ferenda în legătură cu personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale, în „Studii și cercetări juridice”, nr. 1/1971, p. 127-132.

25. Tudor Deliu. „Administrația publică locală”. Chișinău, 1998.

26. Tudor Drăganu. Formele de activitate ale organelor statului socialist român. Edit. Științifică, București, 1965.

27. Tudor Drăganu, Ilie Iovănaș. Le controle de la constitutionnalité de actes administratifs et gouvernementaux. Studia Universitatis Babes-Bolyai, Jurisprudentia, nr. 29/1991, Cluj-Napoca.

Prezentat: 20 mai 2019.

E-mail: narale@yandex.com