

**GARANȚII ȘI MECANISME PRIVIND PROTECȚIA AUTONOMIEI  
LOCALE**  
**GUARANTEES AND MECHANISMS ON THE PROTECTION OF  
LOCAL AUTONOMY**

**Victor MOCANU**  
**dr., conf. univ.**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

**Abstract**

*The Republic of Moldova as a member of the Council of Europe proclaimed the principle of local autonomy in accordance with the European Charter of Local Self-Government, which considers local communities to be one of the main foundations of any democratic regime and the right of citizens to participate in the management of public affairs can be exercised in the most direct way at the local level and is part of the common democratic principles of all member states of the Council of Europe. In the essence, this one represents the transfer of some competences from the central level to different administrative organs and authorities, which function separately in the territorial-administrative units.*

**Keywords:** *local autonomy, local public authorities, self-government, protection of local autonomy.*

Realizarea autonomiei locale reprezintă unul din obiectivele esențiale ale reformei administrative în Republica Moldova. Atingerea acestui obiectiv este dependentă de o serie de factori de natură politică, legislativă, economică și socială, de realizarea unor modificări structurale în administrația publică.

Autonomia locală reprezintă un principiu și un mod de organizare a administrației colectivităților locale, care nu poate fi implementat fără restructurarea întregului sistem al administrației publice. Pentru realizarea acestei restructurări sunt necesare, în primul rând, măsuri legislative care să o consacre, modificări de comportament și de mentalități ale agenților care le pun în aplicare, toate fiind bazate pe cunoașterea și interpretarea corectă a sistemului și a rolurilor care revin agenților administrativi (Vida, 1994, p. 193).

Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia, care constă în „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii, așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale, principiu, care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind *un drept*, iar descentralizarea, un sistem care implică autonomia” (Teodorescu, 1935, p.286).

Autonomia locală în ordinea evenimentelor istorice, este anterioară statului, ea păstrându-se ca realitate socio-psihiologică chiar și atunci când

puterea politică centrală a aplicat cele mai directe și brutale mijloace de „guvernare locală”. Ca realitate juridică, autonomia locală a variat și variază după mai mulți factori, între care: a) tradiția istorică, b) cadrul geografic, c) resursele economice, d) gradul de instrucție civică sau politică, e) stadiul atins de reglementările naționale și internaționale (Iorgovan, 2005, p.452).

Republica Moldova în calitatea sa de membru al Consiliului Europei a proclamat principiul autonomiei locale în corespundere cu Carta europeană a autonomiei locale. Consiliului Europei consideră, că colectivitățile locale reprezintă unul din principalele fundamente ale oricărui regim democratic și dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor obștești poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivelul local și face parte din principiile democratice comune ale tuturor statelor membre ale Consiliului Europei. Republica Moldova a semnat Carta europeană a autonomiei locale la 2 mai 1996, a fost ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253/1997, iar din 2 februarie 1998 ea este în vigoare pentru Republica Moldova

Potrivit Cartei europene a autonomiei locale, principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție (art.2) și prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este exercitat de consilii, sau adunării compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor. Existența acestor organe alese nu poate aduce atingere dreptului cetățenilor de a apela, pentru soluționarea problemelor proprii, la aceste organe, la referendum sau la alte forme de participare directă a cetățenilor, în măsura în care legea permite aceste forme (art. 3). Noțiunea de „capacitate efectivă” exprimă ideea că dreptul formal de a reglementa și administra anumite afaceri publice trebuie să fie însoțit de mijloacele necesare pentru a-l practica în mod efectiv. Înglobarea expresiei „în cadrul legii” admite faptul că acest drept și această capacitate pot să fie definite mai bine de către legislator. Expresia - în nume propriu - pune în evidență faptul că colectivitățile locale nu trebuie să se limiteze doar la rolul de simpli agenți ai autorităților superioare. Majoritatea problemelor au atât repercusiuni locale, cât și naționale și responsabilitățile în acest domeniu pot să varieze de la țară la țară și de la epocă la epocă și chiar să fie împărțite între diferite niveluri de guvernare. Limitând colectivitățile locale la probleme lipsite de implicații mai largi s-ar risca să li se confere un rol marginal. Pe de altă parte, este acceptat faptul ca statele să dorească să rezerve guvernului central anumite funcții așa cum ar fi apărarea națională. Intenția Cartei este ca colectivitățile locale să aibă o vastă gamă de responsabilități care ar putea fi exercitate la nivel local.

Potrivit art.109 din Constituția Republicii Moldova administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se bazează 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 privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Astfel, autonomia locală nu înseamnă suveranitate sau independență, colectivitățile teritoriale locale autonome nu sunt în afara statului sau independente de acesta. Suveranitatea statului rămâne deplină și asupra colectivităților teritoriale locale. Statul este cel în drept, în temeiul suveranității sale, să își impună voința, adică să impună interesul public statal, național, atunci când, eventual, acesta vine în conflict cu interesele publice locale, ale colectivităților teritoriale locale. De exemplu, statul este cel care decide care dintre interesele publice rămân a fi de competența sa și care trec în competența colectivităților teritoriale locale.

Deci, 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. Limitele aplicării principiilor de organizare și 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. Autonomia locală nu trebuie înțeleasă ca un drept al autorităților publice locale de a decide exclusiv și în orice problemă, rupându-se de colectivitatea națională, de Stat, de Guvern, deoarece colectivitatea teritorială locală face parte din colectivitatea teritorială națională.

Fără a determina în detaliu conținutul principiului autonomiei locale, Constituția face câteva precizări:

- nominalizează autoritățile administrației publice locale prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe sunt consiliile locale și primarii aleși (art.112 alin.(1);

- stabilește natura juridică a autorităților administrației publice locale, menționând, că consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe. (art.112 alin.(2);

- stabilește natura juridică a consiliului raional – de autoritate a administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor sătești și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional. (art.113 alin.(1)

- stabilește caracterul eligibil al consiliilor locale de ambele niveluri, precum și ale și ale primarilor. (art.112 alin.(3), (art.113 alin.(2);

- stabilește raporturile dintre autoritățile publice locale și au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. (art.113 alin.(2).

Aceste prevederi constituționale sunt dezvoltate în Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă și în Legea nr.436/2006 privind

administrația publică locală. Astfel, conform art.5 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive. Consiliile locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și primarii sunt aleși în condițiile Codului electoral.

Art.6 din nr.436/2006 privind administrația publică locală reglementează raporturile dintre autoritățile administrației publice. Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Pentru a fi în prezența autonomiei locale este necesar de a fi îndeplinită condiția întrunirii cumulative a celor trei elemente: *elementul organizatoric, elementul funcțional și elementul gestionar.*

*Organizatoric*, autonomia locală se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială, prin posibilitatea recunoscută a consiliilor locale de a adopta statutul localității, organigramele și statele de personal, a organizării serviciilor publice locale și a înființării unor persoane juridice de drept public. În esență sa autonomia organizatorică conține capacitatea de autoorganizare a autorităților administrației publice locale (Popa, 1999, p.45).

*Funcțional*, autonomia locală se manifestă, în principal, prin competența consiliilor locale și a primarilor în rezolvarea problemelor de interes local, fără intervenția altor autorități. Ea presupune consacrarea principiului plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local (Popa, 1999, p.46).

*Gestionar*, autonomia vizează competența autorităților locale ce decurge din calitatea de persoane juridice a unităților administrativ-teritoriale care gestionează patrimoniul local. În conformitate cu art.4 al Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale. Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

În Republica Moldova definirea conceptului de autonomie locală este de inspirație europeană, având la bază, de asemenea, Carta europeană a autonomiei locale, se fundamentează alături de Constituție prin Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Articolul 1 din Legea nr.435/2006 definește sensul de autonomie ca dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice. Legea 436/2006 privind administrația publică locală definește autonomia decizională ca dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale; autonomia organizațională ca dreptul autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare a acestora, statele și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local; autonomia financiară și bugetară ca dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

Tradițional, autonomia locală s-a dezvoltat pe coordonatele dreptului intern și privea exclusiv domeniul relațiilor interne (cu statul, cu celelalte colectivități locale din interiorul statului și cu particularii). Autonomia locală pe plan intern se manifestă sub patru aspecte:

a) aspectul capacității juridice – colectivitățile teritoriale locale sunt subiecte de drept public, investite cu putere de comandă;

b) aspectul instituțional – colectivitățile teritoriale locale aleg prin vot universal și direct un organ administrativ cu caracter deliberativ, care dispune de un organ executiv ales fie direct, fie indirect de către organul deliberativ:

c) aspectul decizional – autoritățile administrative alese ale colectivităților teritoriale locale dispun de dreptul de a lua decizii pentru definirea și satisfacerea interesului public local, existând și forme ale democrației directe: referendumul local sau adunările de cetățeni. Acest aspect este unul delicat întrucât o fragmentare excesivă a interesului public local grevează asupra descentralizării efective. Puterea decizională ascunde capcana „prea mare divizare – prea puțină competență – prea puțină responsabilitate – prea puțină autoritate”.

d) aspectul patrimonial și financiar – colectivitățile locale dispun de mijloacele materiale și financiare necesare deciziilor luate: domeniul public, buget local, dreptul de a institui impozite și taxe. Acest aspect conferă veridicitate autonomiei locale, fără susținere materială, puterea de decizie fiind doar simbolică (Mocanu, 2001, pp. 52-53).

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 europene a

autonomiei locale care stabilește întinderea autonomiei locale. Consecințele cele mai importante sunt următoarele:

a) *Competențele de bază ale autorităților administrației publice locale trebuie prevăzute de Constituție sau de lege.* Această dispoziție nu împiedică atribuirea unor competențe autorităților administrației publice locale, în scopuri specifice și în conformitate cu legea. Dat fiind faptul că natura competențelor colectivităților locale este fundamentală pentru realitatea autonomiei locale, este în interesul clarității și securității dreptului ca competențele de bază să nu le fie atribuite ad-hoc, dar în așa fel ca ele să fie fixate în legislație. Competențele trebuie în mod normal să fie atribuite de către Constituție sau de către lege. Indiferent de utilizarea termenului „legea” este recunoscut totuși faptul că numai în câteva țări delegarea de împuterniciri de către parlament în vederea atribuirii competențelor specifice, în particular în ceea ce privește unele detalii ori probleme a căror aplicare decurge din Directivele Comunității Europene, poate fi preferabilă în interesul eficacității, și atunci, cu condiția că parlamentul își rezervă suficiente funcții de control asupra exercitării puterilor delegate. Mai mult decât atât, o excepție este aplicată în cazul Statelor-membre ale Comunității Europene în măsura în care regulamentele comunitare (care, în baza art.189 al Tratatului de la Roma, sunt în mod direct aplicabile) pot stipula aplicarea unei măsuri specifice unui nivel dat de administrație. Sunt edificatoare, în acest sens, dispozițiile art.7 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală care prevede, că în realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.

b) *Consfințirea legală a plenitudinii de competență a colectivităților locale în probleme de interes local. Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități.* În afară de competențe atribuite prin lege nivelurilor specifice de autoritate, mai pot apărea și alte necesități ori posibilități de acțiune ale puterilor publice. Dacă astfel de domenii au unele incidențe la nivel local și nu sunt excluse din competența generală care există în majoritatea țărilor membre, este important pentru colectivitățile locale concepute drept entități politice care acționează cu drept deplin întru promovarea bunăstării generale a populației, să aibă dreptul de a exercita inițiativa lor în aceste domenii. Regulile generale conform cărora colectivitățile locale pot acționa în asemenea cazuri, pot fi totuși fixate prin lege. În unele State-membre, totuși, colectivitățile locale trebuie să poată demonstra că acțiunile lor sunt autorizate de legislație.

c) *Asigurarea caracterului deplin al exercițiului atribuțiilor ce revin colectivităților locale, prin neintervenția altor organe sau autorități în procesul decizional. Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră*

*generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie.* Exprimă principiul general al descentralizării exercitării puterilor publice. Acest principiu implică faptul că chiar dacă amploarea ori natura sarcinii este astfel încât ea trebuie să fie îndeplinită într-o entitate teritorială mai vastă, și în absența considerațiilor imperative de eficacitate ori economice, sarcinile trebuie în mod normal să fie încredințate treptei cele mai locale a colectivităților teritoriale. Această clauză nu implică totuși necesitatea de a descentraliza sistematic funcțiunile în favoarea colectivităților locale care, după felul și mărimea lor, pot să-și asume numai misiuni limitate.

d) *Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege.* Pentru a clarifica și pentru a evita orice suprapunerii de competență și tendință spre o diminuare a împuternicirilor, acestea trebuie să fie, în mod normal, depline și absolute. Totuși o acțiune complementară la diferite niveluri este necesară în anumite domenii și este important ca în aceste cazuri, amestecul autorităților centrale ori regionale să se fondeze pe dispoziții legale clar formulate. Conform art.10 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile publice locale 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 nici o autoritate publică, decât în condițiile legii. Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

e) *În cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale.*

Structura administrativă a colectivităților locale și cunoașterea de către acestea a condițiilor locale pot implica crearea organelor adecvate pentru îndeplinirea unor anumite funcții care le revin, în cele din urmă autorităților supralocale. Totuși este important ca recurgerea la aceste tip de delegare să nu încalce excesiv sfera autonomiei la nivel local, să fie autorizată și, dacă este posibil în timpul exercitării împuternicirilor delegate, să se ia în considerație situația locală. Cu toate acestea este recunoscut faptul că pentru anumite funcții, așa cum este eliberarea actelor de identitate, necesitatea unei reglementări uniforme nu lasă nici un loc unei puteri discreționare a colectivităților locale. Conform art.6 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă competențele care țin de autoritățile publice

centrale 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 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.

*f) Autoritățile administrației publice locale trebuie 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.*

Modalitățile și calendarul consultațiilor trebuie să fie astfel încât colectivitățile locale să aibă posibilitatea efectivă de a exercita o influență, recunoscând circumstanțele excepționale în care se poate refuza necesitatea consultațiilor, mai ales, în caz de urgență. Asemenea consultații trebuie să fie înfăptuite direct cu colectivitatea sau colectivitățile interesate sau, în cazul când mai multe colectivități sunt interesate, indirect prin intermediul asociațiilor lor.

Autonomia locală nu poate avea atribuții strict locale, deoarece colectivitățile locale, integrate într-o colectivitate socială mai mare, cum este națiunea organizată în cadrul statului, realizându-și dreptul de administrare a propriilor interese, realizează, totodată, și interese generale de stat. Asigurarea autonomiei locale a colectivităților locale este garantată prin prevederile art.6 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și art.8 din Legea Republicii Moldova nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală ce prevede că, autoritățile administrației publice locale sunt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale. Organizarea consultărilor și coordonarea procedurilor necesare în acest sens sunt asigurate de Cancelaria de Stat în cooperare cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale.

Autonomia locală până nu demult a reprezentat o chestiune exclusiv internă a statelor, un domeniu rezervat exclusiv competenței naționale, la discreția absolută a suveranității statale. Astfel, organizarea internă a statului din punct de vedere administrativ, numărul, dimensiunile și tipul unităților administrativ-teritoriale, existența desconcentrării și/sau a descentralizării administrative, gradul de descentrare etc. au reprezentat chestiuni exclusiv interne ale statelor.

Este firească existența unui statut constituțional pentru colectivitățile teritoriale locale, deoarece acest statut, relațiile colectivităților teritoriale locale cu Statul, determină structura statului. Nu trebuie, însă, înțeles din aceasta, că prin constituție se realizează o reglementare detaliată a autonomiei locale, a autorităților administrative locale autonome, a domeniului afacerilor locale etc.

În regulă generală, aceasta se întâmplă doar în statele ce consacră, prin constituție, un regionalism politic, sistem, care reclamă o reglementare



constituțională detaliată a materiei. În restul statelor, în general, există înscrise câteva dispoziții extrem de importante, cu valoare de principiu, care conturează autonomia locală. Meritul lor este de a da consistență principiului autonomiei locale, legând astfel legiuitorul ordinar în anumite cadre fundamentale.

Colectivitățile teritoriale locale își văd astfel existența, competențele și mijloacele afirmate și garantate la cel mai înalt nivel normativ intern, prin pactul constituțional, care leagă și statul sub unghiul autorităților sale începând cu autoritatea legiuitoare. Este o armă foarte eficace oferită de legiuitorul constituant colectivităților teritoriale locale, care sunt astfel apărate, inclusiv și în special, în fața abuzurilor posibile ale autorităților statului, tinzând a le suprima sau limita acțiunea.

Astfel, exercitarea responsabilităților publice trebuie, în general, să cadă, de preferință, în sarcina autorităților celor mai apropiate de cetățeni. În cadrul legii, colectivitățile locale au toată latitudinea de ași exercita inițiativa în privința oricărei probleme care nu este exclusă din competența lor sau atribuită unei alte autorități. Competențele, încredințate colectivităților locale, în mod normal trebuie să fie depline. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de o altă autoritate, centrală sau regională, decât în temeiul prevederilor legii. Colectivitățile locale trebuie consultate, pe cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de decizie pentru toate problemele care le privesc direct.

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, unele având o determinare economică obiectivă, altele fiind determinate de considerente politice. Este de neconceput într-un stat de drept ca să fie nesocotită legea, autoritatea executivului central sau a justiției pe motiv de autonomie locală. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul din acestea. De aici, legătura organică trebuie să existe între autonomia locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege (Iorgovan, 2005, p.452).

Art.5 din Carta europeană a autonomiei locale prevede protecția limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale. Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite. Propunerile care tind să modifice limitele sale teritoriale - proiectele de fuziune cu alte colectivități fiind considerat un caz excepțional - capătă, desigur, o importanță fundamentală pentru o colectivitate locală și cetățenii săi. Dacă în majoritatea țărilor nu este real ca comunitatea locală să aibă un drept de veto în ceea ce privește astfel de modificări, atunci consultarea sa prealabilă, directă sau indirectă, este indispensabilă. Referendumul este eventual o procedură adecvată pentru acest tip de consultație, dar această posibilitate nu este prevăzută în legislația unui anumit număr de țări. Acolo

unde prevederile legislative nu fac obligatorii recurgerea la referendum, se pot organiza alte consultații.

Autonomia locală se manifestă pe mai multe planuri: (a) pe planul capacității juridice,colectivitățile teritoriale locale sunt subiecte de drept distincte, avînd propriile interese publice; (b) pe plan instituțional, ele dispun de autorități administrative proprii, exterioare aparatului administrativ central. (c) pe planul autonomiei decizionale,aceste autorități au competențe proprii și iau decizii în interesul colectivităților pe care le reprezintă. Totodată, autonomia locală nu poate fi efectivă fără prezența autonomiei în planul mijloacelor umane,materiale și financiare. Autoritățile administrației publice locale sunt autonome, dar nu suverane.

Art.8 din Carta europeană a autonomiei locale stabilește principiile controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale. Autoritățile administrației publice locale sunt supuse unui control administrativ specific – controlul de tutelă administrativă – din partea administrației publice centrale, control ce vizează protejarea intereselor publice ale Statului, respectarea legilor, fiind un control de legalitate, și nu unul de oportunitate. Controlul de tutelă administrativă este unul special, care se poate exercita numai dacă legea îl instituie expres și numai în formele, cazurile și cu procedurile și cu efectele stabilite expres prin lege.

Orice control administrativ al activității autorităților administrației publice locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate, totuși, să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Controlul administrativ al colectivităților locale trebuie să fie exercitat respectând raportul între amploarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care ea înțelege a le proteja.De asemenea, împotriva actelor de control de tutelă administrativă există posibilitatea acțiunii în contencios administrativ, în timp ce împotriva actelor de control ierarhic nu există o astfel de acțiune. O regulă importantă referitoare la controlul administrativ al colectivităților locale are în vedere respectarea proporționalității intervenției autorității de control în raport cu importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le ocrotească, element care ține de aprecierile politice care se oficializează în fiecare stat. Conform art.6 alin.(4) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală 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.

Un aspect important al autonomiei locale privește dreptul colectivităților locale de a se asocia cu alte colectivități locale, în vederea îndeplinirii unor sarcini de interes comun în condițiile legii. De asemenea,ele pot coopera cu colectivitățile altor state. Art.10 din Carta europeană a

autonomiei locale stabilește dreptul de asociere a autorităților administrației publice locale. Colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor lor de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun. Dreptul colectivităților locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și acela de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat.

Autonomia locală este garantată prin dreptul pe care îl au colectivitățile teritoriale locale de a-și apăra în justiție autonomia locală. Atunci când acționează în temeiul capacității lor de drept privat, colectivitățile teritoriale locale nu sunt supuse tutelei administrative, ci formelor obișnuite de control din partea statului. Ca subiecte de drept privat egale cu celelalte, au inclusiv dreptul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor lor.

Când Statul aduce o atingere intereselor autonomiei locale, calea principală de atac a acesteia este contenciosul administrativ. Carta europeană a autonomiei locale prevede la art.11 că, autoritățile administrației publice locale trebuie să dispună de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești în scopul asigurării liberului exercițiu al competențelor lor și al respectului principiilor de autonomie locală, care sunt prevăzute de Constituție sau de legislația internă.

Autonomia locală, raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale locale de pe teritoriul său ies din sfera exclusivă a dreptului intern, din domeniul rezervat competenței exclusive a statului, devenind materie de cooperare și de reglementare internațională. Colectivitățile teritoriale locale și autonomia lor nu mai sunt la latitudinea suveranității absolute a statelor, ci ajung a fi garantate, protejate, internațional. Fenomenul poate fi asemuit, *mutatis mutandis* și păstrând proporțiile necesare, cu protecția drepturilor omului, inițial exclusiv la nivel intern, pătrunsă apoi în câmpul internațional, unde a cunoscut o fantastică dezvoltare (Popescu, 1999, p.100).

O dovadă a faptului că autonomia locală se transformă dintr-o chestiune internă a unui stat într-o instituție cu semnificații internaționale servește și Declarația Universală cu privire la autonomia locală adoptată la 26 septembrie 1985 de către Congresul XXVII de la Rio de Janeiro al Asociației Mondiale pentru Colectivitățile Locale, numită și Uniunea Internațională a Orașelor și Puterilor Locale (I.U.L.A.). Această declarație a fost confirmată de Consiliul Uniunii Internaționale a Autorităților Locale (IULA) la conferința din Toronto din iunie 1993

Protecția internațională a administrației publice locale își găsește în primul rând locul în: (a) garantarea existenței colectivităților locale; (b) investirea colectivităților locale cu atribuții și responsabilități suficiente pentru administrarea treburilor publice din teritoriu; (c) impunerea statelor să recunoască principiul autonomiei locale atât în Constituții, cât și în legi; (d) garantarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale, care presupune consultarea în prealabil pe cale de referendum a colectivităților locale înainte

de a admite orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora; (e) asigurarea cu resurse financiare proporțional cu atribuțiile și competențele pe care le realizează colectivitatea etc.

#### **REFERINȚE BIBLIOGRAFICE**

1. Carta europeană a autonomiei locale din 15.10.1985. Seria Tratatelor europene nr. 122
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016
3. Declarația Universală cu privire la autonomia locală adoptată la 26 septembrie 1985 de către Congresul XXVII de la Rio de Janeiro
4. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial nr.29-31/91 din 02.03.2007
5. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007
6. Mocanu Victor, Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici, Chișinău: Tish, 2001
7. Popa Eugen, Autonomia locală în România, București: All Beck, 1999
8. Popescu Corneliu-Liviu, Autonomia locală și integrarea europeană, București: All Beck, 1999
9. Teodorescu Anibal, Tratat de drept administrativ, volumul II, București, Marvan, 1935
10. Vida Ioan, Puterea executivă și administrația publică, București, Monitorul Oficial, 1994