

**ASPECTE JURIDICO-ADMINISTRATIVE
ALE AUTONOMIEI LOCALE ÎN EUROPA**

**LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS
OF LOCAL AUTONOMY IN EUROPE**

Lect. univ. dr. BRATU DANIEL-DUMITRU
Lect. univ. dr. NEACȘU DĂNUȚ

**ASPECTE JURIDICO-ADMINISTRATIVE
ALE AUTONOMIEI LOCALE ÎN EUROPA**
**LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS
OF LOCAL AUTONOMY IN EUROPE**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2013

Colecția ISTORIE ȘI ȘTIINȚE POLITICE

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

BRATU, DANIEL-DUMITRU

Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa / Bratu

Daniel Dumitru, Neacșu Dănuț. - București : Editura Universitară, 2013

ISBN 978-606-591-843-6

I. Neacșu, Dănuț

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2013
Editura Universitară
Director: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

GRAFICE ȘI TABELE	9
LISTA ABREVIERILOR	10
1. AUTONOMIA LOCALĂ - REZULTAT AL DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE. ASPECTE DE DREPT COMPARAT ÎNTRE ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA	11
1.1. Autonomia locală în context european	26
1.1.1. Aspecte istorice cu privire la dezvoltarea autonomiei locale	26
1.1.2. Autonomia locală și grantarea constituțională a acesteia	29
1.2. Colectivitățile teritoriale locale și dreptul acestora la administrare autonomă a problemelor de interes local	40
1.3. Principiul descentralizării administrative în organizarea statală a puterii .	48
1.4. Subsidiaritate: între deziderat politic și principiu juridic	57
1.5. Cadrul legal al autonomiei locale. Privire comparativă	68
1.6. Structura autonomiei locale	78
1.6.1. Elementele autonomiei organizatorice	78
1.6.2. Componentele autonomiei funcționale	82
1.6.3. Componentele autonomiei gestionare	90
1.7. Concluzii	103
2. GARANȚII ȘI MECANISME PRIVIND PROTECȚIA AUTONOMIEI LOCALE ÎN EUROPA	105
2.1. Protecția internațională a autonomiei locale	105
2.1.1. Implicarea Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa în dezvoltarea și protecția autonomiei locale	108
2.1.2. Dezvoltarea autonomiei locale în Uniunea Europeană	114
2.2. Protecția autonomiei locale în dreptul comparat	116
2.2.1. Franța	116
2.2.2. Spania	122
2.2.3. Republica Italia	125
2.2.4. Republica Federală Germania	127
2.2.5. Belgia	138
2.2.6. Marea Britanie	139
2.3. Mecanisme naționale privind protecția autonomiei locale	140
2.3.1. Jurisprudența Curții Constituționale	140

2.3.2. Controlul de tutelă administrativă	145
2.3.3. Acțiunea în Contencios administrativ	157
2.4. Rolul partidelor politice în dezvoltarea și protecția autonomiei locale	165
2.5. Asociațiile naționale și internaționale ale colectivităților teritoriale locale	169
2.6. Concluzii	173
3. STADIUL ACTUAL AL CUNOAȘTERII ÎN DOMENIUL REGIONALIZĂRII	177
3.1. Conceptul de regiune	178
3.2. Regionalizare și regionalism	180
3.3. Consiliul European și regionalizarea. Orizont 2020	182
3.4. Regiunile de dezvoltare	185
3.4.1. Euroregiuni – împărțirea teritorială a României conform NUTS ..	188
3.5. Limitele conceptului	190
3.6. Aspecte administrativ-juridice ale dezvoltării regionale în UE	191
CONCLUZII GENERALE	197
BIBLIOGRAFIE	200
ANEXA NR. 1 - STATELE MEMBRE ALE CONSILIULUI EUROPEI .	213
ANEXA NR. 2 - CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE	214

CONTENTS

CONTENTS	217
FIGURES AND TABLES	221
1. LOCAL AUTONOMY – OUTCOME OF THE ADMINISTRATIVE DESCENTRALIZATION. COMPARATIVE LAW APPROACHES BEWTEEN ROMANIA AND THE REPUBLIC OF MOLDAVIA	223
1.1. Local Autonomy in European context	239
1.1.1. Historical aspects regarding the local autonomy development.....	239
1.1.2. Local autonomy and its constitutional guarantee	242
1.2. Local territorial colectivities and their right to autonomous administration of local general issues	253
1.3. The principle of administrative decentralization within state power organization	261
1.4. Subsidiarity: between political desideratum and legal principle	270
1.5. The legal framework of local autonomy. Comparative view	281
1.6. The structure of local autonomy	291
1.6.1. The elements of the organizational autonomy	291
1.6.2. The components of the functional autonomy	294
1.6.3. The components of the managing autonomy	302
1.7. Conclusions	315
2. WARRANTIES AND MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF LOCAL AUTONOMY IN EUROPE	317
2.1.	
2.1.1. The involvement of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe in the development and protection of local autonomy	320
2.1.2. The development of local autonomy within the European Union .	326
2.2. The protection of the local autonomy in comparative law	328
2.2.1. France	328
2.2.2. Spain	335
2.2.3. The Italian Republic	337
2.2.4. The Federal Republic of Germany	340
2.2.6. Great Britain	352
2.3. National mechanisms regarding the local autonomy protection	353
2.3.1. The Constitutional Court Case Law	353

2.3.2. The administrative patronage control	357
2.3.3. The action at the administrative court	369
2.4. The role of the political parties for the development and protection of local autonomy	377
2.5. The national and international associations of the local territorial collectivities	381
2.6. Conclusions	386
3. THE CURRENT STAGE OF KNOWLEDGE IN REGIONALIZATION	389
3.1. The concept of region	390
3.2. Regionalization and regionalism	392
3.3. The European Council and regionalization. A 2020 perspective	394
3.4. The development regions	397
3.4.1. Euroregions – the territorial distributions of Romania according to NUTS	400
3.5. The Limits of the Concept	402
3.6. Administrative-judicial aspects of the UE regional development	403
GENERAL CONCLUSIONS	409
APPENDIX 1 - MEMBER STATES OF THE EUROPEAN COUNCIL	425
APPENDIX 2 - EUROPEAN CHARTER OF LOCAL AUTONOMY	426

GRAFICE ȘI TABELE

Figura nr. 1. Ponderea medie a veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate (% PIB) a celor 27 de țări UE în intervalul 2000-2009	99
Figura nr. 2. Ponderea veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate (% PIB) în țările UE27 în 2009 în ordine crescătoare	100
Figura nr. 3. Evoluția ponderii mediei veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate (% PIB) în țările UE27, UE25 și UE15 în perioada 2000-2009	101
Figura nr. 4. Ponderea veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate (% PIB) în România în perioada 2000-2009	102
Figura nr. 5. Evoluția veniturilor și cheltuielilor totale locale 2005-2009	102
Figura nr. 6. Organizarea administrativă a Franței	118
Figura nr. 7. Organizarea administrativă a Spaniei	123
Figura nr. 8. Organizarea administrativă a Republicii Italia. Privire de ansamblu	125
Figura nr. 9. Organizarea administrativă a Republicii Italia	126
Figura nr. 10. Organizarea administrativă a Germaniei	128
Figura nr. 11. Organizarea administrativă a Belgiei	138
Tabel nr. 1. Ponderea veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate, (% PIB) în perioada 2000-2009 în UE27	96
Tabel nr. 2. Ponderea veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate (% PIB) în statele membre din Uniunea Europeană în perioada 2000-2009	98
Tabel nr. 3. Ponderea veniturilor bugetelor locale în veniturile bugetului general consolidate (% PIB) în statele membre din Uniunea Europeană în 2009 ..	100
Tabel nr. 4. Organizarea administrativă a Franței	118
Tabel nr. 5. Organizarea administrativă a Spaniei	122
Tabel nr. 6. Organizarea administrativă a Republicii Italia	125
Tabel nr. 7. Organizarea administrativă a Germaniei	128
Tabel nr. 8. Organizarea administrativă a Belgiei	138
Tabel nr. 9. Europa 2020 pe scurt	185
Tabel nr. 10. Regiuni de dezvoltare în România	189
Tabel nr. 11. Propunerea Comisiei pentru cadrul financiar multianual prevede o sumă de 376 de miliarde EUR pentru coeziunea economică, socială și teritorială pentru perioada 2014-2020	195

LISTA ABREVIERILOR

ADL	–	Agenție de democrație locală
APCE	–	Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
APL	–	Administrația Publică Locală
art.	–	articol
AUE	–	Actul Unic European
CDRM	–	Comitetul Organizatoric pe probleme Regionale și Municipale a CPLRE
CEAL	–	Carta europeană a autonomiei locale
CECA	–	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEE	–	Comunitatea Economică Europeană
CEEA	–	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EUROATOM)
CLRAE	–	Conferința Permanentă a Autorităților Publice Locale și Regionale ale Europei
CoE	–	Consiliul Europei
CPLRE	–	Congresul Puterilor Locale și Regionale al Europei
FEDER	–	Fondul european de dezvoltare regională
O.N.U.	–	Organizația Națiunilor Unite
prof.	–	profesor
R.F.G.	–	Republica Federală a Germaniei
TCE	–	Tratatul Comunității Europene
TFUE	–	Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
TUE	–	Tratatul privind Uniunea Europeană
UAT	–	Unitatea administrativ-teritorială
UE	–	Uniunea Europeană

1. AUTONOMIA LOCALĂ - REZULTAT AL DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE. ASPECTE DE DREPT COMPARAT ÎNTRE ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

Autonomia locală poate fi definită atât din perspectivă istorică, cât și din perspectiva dinamicii legislative ce a urmat anului 1990 (Popa, 1999, 123). În lucrarea *Autonomia locală în România* se evidențiază caracterul oscilant al legiuitorului Român în materia consacării autonomiei locale, care se situează între un sistem centralizat și unul descentralizat al administrației publice, între reglementarea unui control de legalitate moderat al prefectului și un tip de control ce se încadrează în ceea ce doctrina interbelică desemna prin tutelă administrativă. Autorul subliniază deschiderea democratică pe care o presupune autonomia locală și totodată rolul pe care îl îndeplinesc structurile europene în definirea acestui principiu, considerat ca făcând parte din patrimoniul comun al tuturor democrațiilor care și-au dovedit perenitatea pe continentul nostru. În acest sens, legiuitorul român s-a inspirat în definirea acestui principiu de organizare și funcționare a administrației publice locale din legislațiile avansate ale statelor europene, valorificând totodată și experiența națională din perioada interbelică.

Lucrarea *Corelația principiului autonomiei locale cu alte principii de drept* afirmă faptul că problematica conținutului și a sferei de cuprindere a conceptului de autonomie locală nu a constituit un obiectiv principal al doctrinei administrative și a practicii judiciare românești (Popa, 1997, p.5).

Subsidiaritatea ca principiu politic de repartitie a competențelor între statele componente și Uniunea Europeană este utilizată în dublu sens:

- ca argument ce sprijină competențele structurilor comunitare în detrimentul celor naționale;
- ca argument împotriva extinderii competențelor comunitare și localizării lor la nivel național sau al comunităților regionale și locale (Popa, 1997, p.30).

În plan juridic rolul subsidiarității este acela de a regla exercițiul competențelor instituțiilor și nu acela de împărțire a competențelor între statele membre și Uniunea Europeană. Împărțirea competențelor formează obiectul tratatelor. (Popa, 1997, p. 31).

Subsidiaritatea ca principiu juridic de repartizare a competențelor între colectivitățile teritoriale locale și stat se aplică în statele membre a Consiliului Europei în urma unor recomandări a Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei (Debbasch, 1976, p. 164).

Perfecționarea organizării administrativ-teritoriale poate influența pozitiv și dezvoltarea internă a autonomiei locale. Domeniile de referință sunt noile raporturi între autonomia locală și suveranitatea statului, organizarea administrativ-teritorială și problema diversificării statutului colectivităților teritoriale locale, precum, și dezvoltarea internă a autonomiei locale.

Relațiile dintre nivelurile local, național și regional european reprezintă una dintre problemele care poate influența funcționalitatea sistemului administrației publice naționale, și anume structurile administrației de stat specializate în relațiile cu palierele local și internațional, edificarea arhitecturii regionale europene complexe și poziția individului în fața „blocului public” complex, constituit din nivelurile local, național și regional european.

Sunt autori care menționează că în noua ordine constituțională, imperativul devenirii României ca stat de drept și democratic a generat și necesitatea regândirii și reconsiderării vechiului sistem al administrației de stat, bazat pe principii de natură centralistă, în sensul edificării unei administrații publice moderne și eficiente, apropiată de cetățeni, care să răspundă la un nivel calitativ ridicat, cerințelor și necesităților colectivităților umane, pe care le deservește. (Manda, 1999)

Pe coordonatele principiilor constituționale aplicabile administrației publice, atât în plan structural-organizatoric, cât și cel material-funcțional, în virtutea principiului autonomiei locale, consacrat de Constituție, administrația publică locală a căpătat o nouă filozofie, dobândind o identitate proprie și generând o configurație inedită în sistemul global al administrației publice din România.

Autoritățile publice reprezentative locale, prin natura lor juridică participă la exercitarea puterii de stat, iar principiile constituționale ale autonomiei locale și descentralizării administrative, în bază căror este organizată administrația publică locală, dezvoltă democrația, coboară procesul decizional până la colectivitățile locale, le face să fie mai active, mai responsabile privind rezultatele administrației domeniului public (Popescu, 1999, p.17).

În administrația publică locală din Republica Moldova a avut loc nenumăratele reforme în domeniul administrației publice locale care de fiecare dată au eșuat, nu au dat rezultatele dorite, respectiv sau ciocnit de diverși factori de ordin obiectiv cât subiectiv. Constituția Republicii

Moldova prin art.109 stabilește principiile pe care se întemeiază administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale, iar legislația din domeniu dezvoltă aceste principii constituționale. Realitatea, însă, demonstrează că de la textul scris la realizarea în practică este distanță foarte lungă. Experiența Republicii Moldova a demonstrat, că aceste principii pentru administrația publică locală au mai mult un caracter decorativ, deoarece autoritățile publice locale niciodată nu au beneficiat de independență în administrarea domeniului local, nu au beneficiat de autonomie financiară, de dreptul de a-și stabili de sine stătător de personal necesar pentru realizarea intereselor comunității.

Realizarea autonomiei locale este unul din obiectivele esențiale ale reformei administrative în România și 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 și, mai ales, de schimbarea comportamentului funcționarului public în realizarea noilor sarcini care revin serviciilor publice.

Dicționarul explicativ al limbii române explică sensul cuvântului „autonomie” ca drept al unui stat, al unei regiuni, al unei naționalități sau al unei minorități naționale de a se administra în mod autonom, în cadrul unui stat condus de o putere centrală. În termeni juridici, cuvântul „autonomie” poartă un înțeles dublu. În dreptul civil, „autonomia de a voi”, este înțeleasă ca o capacitate de a emite acte juridice sau, altfel spus, puterea juridică de a exprima voința individuală. În dreptul public, prin autonomie se subînțelege capacitatea de a crea reguli de drept obiectiv.

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).

În decursul ultimelor două decenii, România a făcut pași importanți în planul asigurării autonomiei locale și descentralizării, dar procesul de implementare a acestei politici a întâmpinat multe probleme din cauza inexistenței unei strategii naționale a descentralizării. În cadrul acestui proces s-au identificat trei cicluri:

(1) În primul ciclu (1991-1994) au fost inițiate schimbări importante în structura și finanțarea autorităților publice locale, care au inclus și introducerea sistemului de taxe și impozite locale.

(2) În ciclul al doilea al politicii de reforma (1998-2000) s-au făcut noi pași pentru realizarea descentralizării administrative și financiare. În acest sens, pe baza noii legislații privind finanțele publice locale, a crescut nu numai partea din PIB destinată bugetelor locale, dar și proporția corespunzătoare a cheltuielilor locale din totalul cheltuielilor publice (între 1998-2001 procentul din PIB a crescut de la 3,6 la 6,5% și cheltuielile locale au crescut de la 14,4 la 26,6%).

(3) În timpul celui de-al treilea ciclu (2001 – până în prezent), prin noile legi adoptate, s-au stabilit noi reguli pentru anumite funcții ale autorităților publice locale, în special privind serviciile publice. În intervalul 1991-2003 au existat tendințe de centralizare și de descentralizare. Astfel, câteva prevederi legale noi au întărit controlul autorităților publice centrale asupra funcțiilor autorităților publice locale, în timp ce altele au acționat în direcția descentralizării (Prisăcaru, 1998, p.5).

Pornind din 1991, anul în care s-a adoptat Legea Republicii Moldova nr. 635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale și până în prezent nu s-a găsit o soluție eficientă privind organizarea administrativă a teritoriului. În toată această perioadă au fost depuse numeroase eforturi de reformare a sistemului administrației publice locale, însă aceste eforturi au fost diminuate de lipsa unei viziuni strategice clare asupra obiectivelor pe termen lung, instabilitatea politică și administrativă a administrației centrale și situației economice precare a comunităților teritoriale. În sistemul administrației publice locale în Republica Moldova există un deficit de reușite pe terenul descentralizării administrative. Această situație se referă în principal la dezechilibrul existent între resursele disponibile la nivel local și funcțiile stipulate prin lege autorităților publice locale. Acest dezechilibru a servit mult timp drept un argument puternic în favoarea unei centralizări pe verticală a deciziilor care se iau la nivelul autorităților publice locale (de ordin bugetar, administrativ, managerial, social), ceea ce a inhibat inițiativa locală și a compromis încrederea cetățeanului în autoritatea publică. Mult timp s-a considerat că acest control impus de sus îl va face mai ascultător pe funcționarul public local, și va spori prin urmare eficiența acțiunilor sale (Ciobanu, 2006, p.8). Un motiv esențial al acestei situații se explică și prin lipsa unui mecanism efectiv de descentralizare administrativă și financiară, abordarea formalistă a unor principii constituționale, și politicile de centralizare care au prevalat ori de câte ori Parlamentul Republicii Moldova a inițiat reforme în domeniul administrației publice locale.

Astfel, se identifică cel puțin 4 etape distincte care au definit agenda de interes legislativ față de domeniul administrării publice locale: (1) 1991-1994; (2) 1994-1998; (3) 1998-2003; (4) 2003 – până în prezent. Încercările

de a reforma administrația publică locală nu a reprezentat o prioritate, pentru că metodele centraliste au prevalat în gestionarea sistemului bugetar, în privatizarea și furnizarea de servicii publice, iar schimbările așteptate au fost mult prea lente și fragmentate (Popa, 2006, p.16). Este important de a menționa că aceste etape de reformă sunt strâns legate și de „culoarea politică” al organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova. Odată cu pășirea Republicii Moldova pe cale reformelor democratice, s-a impus și o reformă în administrația publică. Această reformă a fost condiționată de necesitatea schimbării structurii administrației publice, de rolul, funcțiile și criteriile noi pe care trebuie să le aibă atât administrația publică centrală, cât și administrația publică locală (Deliu, 2004, p.69).

Având în vedere importanța deosebită pe care o au autoritățile administrației publice locale în administrarea treburilor publice, dată fiind necesitatea realizării principiilor constituționale privind autonomia locală, în scopul antrenării maselor largi ale populației în activități publice prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 2044 din 15 octombrie 2004 anul 2005 a fost declarat anul Colectivităților Locale din Republica Moldova¹. Conform Decretului Guvernul trebuie să aprobe Programul Național de acțiuni pentru desfășurarea Anului Colectivităților Locale din Republica Moldova orientat spre dezvoltarea social-economică a localităților din țară, consolidarea bazei lor tehnico-materiale, intensificarea activității obștești a populației și soluționarea altor probleme de importanță vitală la nivel local și să stabilească sursele de finanțare a acțiunilor desfășurate în cadrul Anului Colectivităților Locale din Republica Moldova și va întreprinde măsurile necesare pentru realizarea lor. Menționăm, că accentul principal a fost pus pe sursele financiare locale, fapt care în condițiile bugetelor austere nu a permis acțiuni de consolidare a infrastructurii colectivităților locale.

La 30 decembrie 2005 Guvernul Republicii Moldova prin Hotărârea nr.1402 a aprobat Strategia de reformă a administrației publice centrale². Tranziția la economia de piață, destrămarea fostului sistem administrativ și alte fenomene care au derulat o dată cu obținerea independenței Republicii

¹ Decret privind declararea anului 2005 Anul Colectivităților Locale din Republica Moldova, nr.2044-III din 15.10.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.189-192/870 din 22.10.2004

² Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, nr. 1402 din 30.12.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-4/9 din 06.01.2006 Decret privind declararea anului 2005 Anul Colectivităților Locale din Republica Moldova, nr.2044-III din 15.10.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.189-192/870 din 22.10.2004

Moldova sunt procese care afectează diverse domenii de activitate ale societății. Funcționarea statului de drept, edificarea societății civile, aplicarea mecanismelor de piață în condițiile unei crize structurale de amploare, care a însoțit consolidarea independenței, constituie doar unele din aspectele problemei abordate. În condițiile actuale, reevaluarea rolului autorităților administrației publice în raport cu societatea și reforma administrației publice centrale reprezintă elementul-cheie ce ține de democratizarea țării și sporirea aspirațiilor de integrare europeană. Prin urmare, realizarea reformei în cauză este o prioritate majoră pentru Guvernul Republicii Moldova, prin care administrația publică centrală din țară ar corespunde standardelor europene, ar contribui la satisfacerea necesităților societății, inclusiv la ridicarea nivelului de trai al cetățenilor, caracterizându-se prin transparență, predictibilitate, responsabilitate și eficiență. Rigorile timpului impun efectuarea unei reforme profunde, bazate pe analiza minuțioasă a situației curente, a cărei reușită depinde nu numai de voința politică a Guvernului, dar necesită un efort multidimensional al întregii societăți.

Strategia de reformă a administrației publice centrale are drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării ministerelor, altor autorități administrative centrale, inclusiv organe și instituții administrative autonome, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

În scopul asigurării conformității legislației Republicii Moldova cu principiile și criteriile Consiliului Europei, fixate în Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei, adoptate de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei la 4 octombrie 2005, la Strasbourg, Parlamentul Republicii Moldova prin hotărârea nr. 69 din 30.03.2006 a constituit Comisia specială pentru elaborarea proiectelor de acte legislative privind consolidarea autonomiei locale.³ În cadrul comisiei au fost elaborate și propuse Parlamentului Republicii Moldova spre adoptare proiectele de legi precum: Legea privind descentralizarea administrativă (nr. 435-XVI din 28 decembrie 2008)⁴, Legea privind administrația publică locală în redacție

³ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru elaborarea proiectelor de acte legislative privind consolidarea autonomiei locale, nr. 69 din 30.03.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-58/229 din 07.04.2006.

⁴ Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

nouă (nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006)⁵, Legea privind dezvoltarea regională (nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006).⁶

În scopul asigurării continuității procesului de descentralizare și modernizare a sistemului de administrație publică, de consolidare a autonomiei locale, în conformitate cu prevederile art.109 alin.(1) și alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, ale Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, ale Cartei Europene “Exercițiul autonom al puterii locale”, ale rezoluțiilor și recomandărilor Consiliului Europei adresate autorităților Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova prin hotărârea nr. 89 din 20.05.2006 a constituit Comisia specială pentru modificarea, și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale.⁷ Astfel, Comisia specială în termen de 6 luni:

- va examina legislația privind descentralizarea administrativă și financiară, privind autonomia locală și va propune proiecte de acte legislative conforme art.109 alin.(1) și alin.(2) din Constituție în vederea asigurării procesului de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale;
- va analiza legislația în vigoare referitoare la activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea și va propune modificarea acestei legislații în conformitate cu prevederile art.109 alin.(1) și alin.(2) din Constituție, ale Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă și ale Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală;
- va exercita controlul parlamentar asupra respectării și realizării prevederilor legislației în vigoare privind procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale.

Procesul de reformă a administrației publice, fiind prin natura sa un act politic și juridic cu implicații sociale deosebite, nu este și nu poate fi un proces unilateral, un act de bunăvoință a statului sau numai al unei puteri derivate din acest stat. Într-un stat democratic, procesul de reformă este și trebuie să fie un proces continuu, mediatizat prin mijloacele de informare în

⁵ Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

⁶ Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24/68 din 16.02.2007.

⁷ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru modificarea, și completarea cadrului legislativ privind procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale, nr. 89 din 20.05.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.94-97 din 283 din 11.06.2010.

masă, astfel încât să se găsească permanent sub observația membrilor societății (Metode administrative moderne, 2002, p.16).

Problema esențială cu care se confruntă reforma administrației publice rămâne încă receptarea corectă a structurii administrației publice, a rolului, funcțiilor și atribuțiilor componentelor acesteia și, mai ales, a raporturilor care se stabilesc între administrație și beneficiarii serviciilor publice pe care aceasta le prestează. Practic ne găsim în fața unor erori de interpretare a Constituției și a legislației, care întrețin concepții anacronice, care vehiculează concepte neadecvate literei și spiritului normei de drept, mistifică standardele spre care trebuie să tindă administrația publică, rolul și funcțiile sale (Vida, 1994, p.193). În continuare ne vom referi la aceste erori:

O primă eroare o constituie așezarea semnului de egalitate între puterea executivă și administrația publică. Această eroare este determinată de preluarea *tale quale* a concepției interbelice privitoare la puterea executivă, în a cărei cuprindere intrau toate autoritățile administrative de la rege și până la primar. Între timp, concepția asupra administrației publice s-a modificat esențial în toate statele europene, în sensul că puterea executivă este redusă la șeful statului și Guvern, sub conducerea acesteia desfășurându-și activitatea administrația publică, înțeleasă ca un corp distinct de funcționari publici care realizează servicii publice în folosul întregii colectivități naționale sau al colectivităților locale (Vida, 1994, p.193).

O a doua eroare are în vedere neglijarea distincției dintre administrația de stat și administrația publică locală. În felul acesta, autoritățile care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale sunt tratate ca autorități ale administrației locale, fără a se face distincție clară între serviciile publice ale ministerelor, ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale de stat și autoritățile administrației publice locale, care sunt reprezentantele colectivităților locale. Această eroare este susținută de faptul că unitățile administrativ-teritoriale în care funcționează servicii publice desconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale, coincid cu colectivitățile locale, cărora le sunt aplicabile regulile autonomiei locale (Ibidem). În Constituția României, modificată și completată la art.120 alin.(1) a fost introdus principiul desconcentrării serviciilor publice (Bratu a), 2009, p.16).

O a treia eroare, care decurge din prima, se regăsește în tratarea autorităților administrației locale ca autorități ale puterii executive, ceea ce duce la concluzia că între administrația de stat și administrația locală nu există nici o deosebire, prima integrând-o pe cea de a doua. O asemenea soluție nu numai că este neconstituțională, dar respinge de la bun început

aplicarea principiului autonomiei locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice locale (Viorescu, 2006, p.194). În art.6 din Legea României nr. 215/2001 administrației publice locale se prevede că „raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare” Reglementări similare sunt și în art.6 din Legea Republicii Moldova nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, că „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.” De-facto până în prezent în relațiile între administrația de stat și administrația publică locală s-au păstrat tendințe de centralism, de subordonare ierarhică, inclusiv, și imixtiunea administrației de stat în activitatea autorităților publice locale.

O a patra eroare are în vedere conceperea administrației publice pe ideea exclusivă de organ de stat care are rolul de a pune în executare legea, recurgând atunci când este necesar la forța de constrângere a statului. Această ultimă aprehensiune asupra administrației publice rămâne tributară regimului totalitar, în concepția căruia administrația de stat era atotcuprinzătoare și actele sale erau executorii din oficiu, în toate cazurile, fără a se admite practic posibilitatea controlului judecătoresc asupra acestora. Reglementările juridice în materie exclud, în principiu, atotputernicia administrației publice, o transformă din forță supraordonată cetățenilor în serviciu public pus la dispoziția acestora pentru realizarea acelor trebuințe care nu pot fi satisfăcute de particulari sau a căror satisfacere de către particulari ar depăși posibilitățile cetățenilor de a achita costul acestora (Vida, 1994, p.194).

Cu toate că aceste erori au fost menționate mai mult de un deceniu, considerăm că aceste erori sunt și acum actuale pentru reforma sistemului administrației publice la general, și administrației publice locale, în special, în scopul asigurării și protecției reale a autonomiei locale din România și Republica Moldova.

Dezvoltarea autonomiei locale și descentralizării reprezintă domenii prioritare în programele de guvernare ale Guvernelor României și Republicii Moldova.

Capitolul 19 din Programul de guvernare a Guvernului României, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 39 din 23 decembrie 2009⁸ este intitulat „Reforma administrației publice”. Obiectivele de guvernare în domeniul administrației publice sunt:

1. Creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității.
2. Restructurarea administrației publice centrale și locale, prin măsuri de creștere a eficienței instituționale, simplificare administrativă, reducere a cheltuielilor curente și creștere a transparenței în relația cu cetățenii.
3. Creșterea calității și accesului la servicii publice.

În conformitate cu obiectivele de guvernare au fost fixate 5 direcții de acțiuni, în care au fost prevăzute acțiuni concrete:

1. Descentralizarea administrativă și creșterea eficienței administrației publice locale

a) Implementarea măsurilor de descentralizare a competențelor către autoritățile administrației publice locale, astfel:

- în domeniul învățământului preuniversitar de stat: (a) Implementarea măsurilor de descentralizare prevăzute în legea educației naționale, care prevede transferul, la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, al competențelor privind organizarea și funcționarea rețelelor școlare și numirea/eliberarea din funcție a directorilor, iar la nivelul unităților de învățământ, al celor referitoare la managementul resurselor umane; (b) Elaborarea și implementarea standardelor de cost per elev destinate finanțării cheltuielilor curente ale unităților de învățământ.
- în domeniul sănătății publice: transferarea către autoritățile locale a competențelor privind managementul spitalelor comunale, orașenești, municipale, respectiv județene.
- în domeniul ordinii publice: consolidarea rolului autorităților locale prin înființarea poliției locale, cu competențe inclusiv în domeniul circulației pe drumurile publice din interiorul localităților.
- în domeniul culturii: descentralizarea instituțiilor de cultură rămase în subordinea Ministerului Culturii și Patrimoniului

⁸ Hotărârea Parlamentului României nr. 39 din 23 decembrie 2009 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 907 din 23.12.2009.

Național și ai căror beneficiari sunt cu preponderență comunitățile locale.

- în domeniul asistenței sociale: îmbunătățirea cadrului de finanțare și monitorizare a serviciilor sociale deja descentralizate, prin stabilirea de standarde de cost și de calitate.
- în domeniul transporturilor: descentralizarea porturilor fluviale rămase în subordinea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și a metroului.
- în domeniul agriculturii: descentralizarea către Consiliile Județene a atribuțiilor direcțiilor județene pentru agricultură, cu excepția celor de inspecție și control.
- în domeniul protecției mediului: descentralizarea către Consiliile Județene a atribuțiilor agențiilor județene pentru protecția mediului, cu excepția celor de inspecție și control.

b) Atribuțiile prefectului vor fi limitate strict la prevederile constituționale.

c) Ca urmare a procesului de descentralizare, serviciile deconcentrate vor păstra doar atribuțiile care privesc controlul, inspecția și monitorizarea domeniului în care activează.

d) În privința gestiunii patrimoniului, vor fi transferate în proprietatea comunelor, orașelor, municipiilor și a județelor terenuri și clădiri aflate actualmente în administrarea unor ministere sau instituții din administrația publică centrală, precum și societăți comerciale cu capital de stat (ex. Agenția Domeniilor Statului, Regia Autonomă Administrația Patrimoniului și Protocolului de Stat, aerocluburi, centre sportive școlare, unități militare și exploatații miniere dezafectate etc.).

e) Relațiile patrimoniale dintre unitățile administrativ-teritoriale și operatorii rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale vor fi reglementate în beneficiul comunităților locale.

f) Procedurile privind exproprierea pentru cauze de utilitate publică, inclusiv pentru proiecte de interes local, vor fi simplificate.

g) Autoritățile administrației publice centrale vor elabora politicile naționale care privesc administrația publică locală în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

h) Încurajarea relațiilor transfrontaliere și a înfrățirii unităților administrativ-teritoriale din România cu cele din statele vecine și nu numai, inclusiv pentru accesarea în comun de resurse financiare pentru proiecte de dezvoltare.

j) Sprijinirea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară prin programe naționale și prin posibilitatea refinanțării proiectelor europene.

i) Va fi elaborat un proiect privind reorganizarea administrativ-teritorială a României și vor fi descurajate orice inițiative de înființare de noi comune și orașe.

2. *Descentralizarea financiară*

a) Dimensionarea sumelor defalcate pentru finanțarea serviciilor publice descentralizate în funcție de standarde de cost per beneficiar/ unitate de măsură, mai ales în învățământ, servicii sociale și întreținerea drumurilor publice.

b) Determinarea sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale pe bază de formule, care să confere predictibilitate și transparență în alocarea acestora.

c) Elaborarea și implementarea reglementărilor privind secțiunile de funcționare și dezvoltare ale bugetelor locale; adaptarea sistemului de echilibrare a bugetelor locale, astfel încât să asigure resursele necesare secțiunii de funcționare.

d) Elaborarea și implementarea reglementărilor privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, conform prevederilor Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare.

e) Includerea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distincte care să conțină estimările pentru următorii 3 ani ale sumelor ce se vor aloca bugetelor locale, astfel încât autoritățile locale să poată planifica proiecte și programe multianuale.

f) Creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și a veniturilor bugetelor locale ale acestora prin:

- Acordarea dreptului autorităților locale de a modifica nivelul impozitelor și taxelor locale în funcție de necesitățile locale și gradul de suportabilitate al populației;
- Calcularea valorii impozabile a clădirilor și terenurilor din intravilanul localităților prin raportarea la valoarea de piață a acestora, acolo unde aceasta este vădit mai mare decât cea determinată prin formula actuală de calcul;
- Revizuirea cotelor defalcate din impozitul pe venit în funcție de noile competențe transferate autorităților locale în cursul procesului de descentralizare;
- Alocarea integrală la bugetele locale a sumelor provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice, întocmai ca în cazul celor provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice.

3. *Gestiunea resurselor umane*

a) Implementarea prevederilor legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice; elaborarea și implementarea

legislației sectoriale și a normelor metodologice aferente, cu respectarea principiului „remunerație egală pentru muncă egală”.

b) Revizuirea procedurilor de evaluare a performanțelor profesionale ale personalului din administrația publică; evaluarea complexității posturilor aferente categoriilor de personal din administrația publică.

c) Formarea continuă a personalului din administrația publică centrală și locală în vederea creșterii performanțelor profesionale.

4. Creșterea eficienței și a transparenței în activitate a instituțiilor din administrația publică

a) Dezvoltarea capacității administrative a instituțiilor publice centrale și locale în vederea planificării și implementării politicilor de dezvoltare, precum și a furnizării serviciilor publice la standardele de calitate prevăzute de legislația în vigoare.

b) Îmbunătățirea și standardizarea procedurilor administrative prin elaborarea și implementarea Codului administrativ și a Codului de proceduri administrative.

c) Implementarea prevederilor legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional.

d) Elaborarea și implementarea de măsuri pentru standardizarea înființării, organizării și funcționării structurilor instituționale din administrația publică centrală.

e) Restructurarea mecanismelor de cooperare interministerială și utilizarea lor în stabilirea priorităților de politici publice, investiționale și bugetare ale guvernului.

f) Realizarea și implementarea unui sistem de indicatori de monitorizare și evaluare a furnizării serviciilor publice și funcționării tuturor instituțiilor din administrația publică centrală și locală, inclusiv a gestiunii resurselor umane și execuției bugetare.

g) Introducerea standardelor de calitate pentru serviciile publice, cu prioritate pentru cele descentralizate.

j) Simplificarea accesului cetățenilor la informațiile publice prin publicarea acestora pe portalurile internet ale instituțiilor publice.

i) Simplificarea accesului la servicii publice prin furnizarea acestora, acolo unde este posibil, pe cale electronică și prin generalizarea „birourilor/ghișeelor unice”.

5. Proprietate și cadastru

a) Clarificarea regimului proprietății. Finalizarea cât mai rapidă a procesului de retrocedare a proprietăților.

b) Elaborarea și implementarea unui program național de realizare a cadastrului general, inclusiv a cadastrului imobiliar-edilitar.

c) Înscrierea corectă a proprietății în cartea funciară sub aspect tehnic și juridic, în baza realității din teren.

d) Clarificarea legislației în domeniile cadastrului, cărții funciare, exproprierii pentru cauză de utilitate publică, urbanismului și amenajării teritoriului.

e) Realizarea infrastructurii de date spațiale în vederea asigurării suportului informațional necesar adoptării unor decizii fundamentate cu privire la limitele unităților administrative-teritoriale, infrastructura de interes public, situații de urgență, urbanism și amenajarea teritoriului, protecția mediului, prevenirea dezastrelor naturale etc.

f) Elaborarea de politici privind managementul teritoriului.

În vederea creșterii autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității, reducerea cheltuielilor curente și creșterea transparenței în relația cu cetățenii și creșterea calității și accesului la servicii publice, Guvernul a stabilit ca principale direcții de acțiune descentralizarea administrativă, creșterea eficienței administrației publice locale și descentralizarea financiară.

Continuarea procesului de descentralizare în special în domeniile educație, tineret și sport, sănătate, agricultură și cultură este necesară, atât în vederea consolidării autonomiei administrative și financiare, cât și în vederea perfecționării cadrului general legislativ și al armonizării cu reglementările Consiliului Europei și ale Uniunii Europene.

Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeana: Libertate, Democrație, Bunăstare”, aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru acordarea votului de încredere Programului de activitate și întregii liste a Guvernului nr. 22-XVIII din 25.09.2009⁹, oferă cadrul politicilor de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2009-2013. Prioritățile Guvernului Republicii Moldova sunt: Integrarea europeană; Reintegrarea țării; Supremația legii; Depășirea crizei economico-financiare și asigurarea creșterii economice incluzive; Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale.

În domeniul descentralizării puterii și asigurarea autonomiei locale, Guvernul Republicii Moldova va recurge la demontarea „verticalei puterii” și va aplica principiile și normele europene în domeniul administrației publice. Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeana se poate

⁹ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru acordarea votului de încredere Programului de activitate și întregii liste a Guvernului nr. 22-XVIII din 25.09.2009, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.151/415 din 29.09.2009

produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și flexibile, întemeiate pe supremația drepturilor și libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale și transferul de competente către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. La capitolul „Administrație responsabilă și eficientă” sunt prevăzute următoarele direcții prioritare:

- a) Reforma administrației publice centrale, obiective de guvernare:
 - restructurarea profundă a administrației publice centrale în vederea creării unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative populației.
 - asigurarea unui proces decizional transparent, echitabil, eficace și eficient.
 - modernizarea serviciilor publice prin reducerea birocrăției, eficientizarea și îmbunătățirea calității serviciilor cu impact pozitiv maxim asupra cetățenilor.
 - dezvoltarea unui serviciu public meritocratic, format din funcționari publici recrutați, evaluați și promovați în baza calităților profesionale și performanței în îndeplinirea sarcinilor de serviciu.
 - desconcentrarea serviciilor publice și restabilirea oficiului teritorial al Guvernului.
- b) Descentralizare și autonomie locală, obiective de guvernare:
 - dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale.
 - asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative.
 - fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale.
- c) Dezvoltare locală și regională echilibrată, obiective de guvernare:
 - încurajarea inițiativei la nivel local/regional și promovarea culturii de cooperare între autoritățile publice centrale și locale.
 - reducerea dezechilibrelor regionale de dezvoltare prin implementarea proiectelor de investiții și stimularea creșterii în regiunile defavorizate.
 - dezvoltarea regională echilibrată prin asigurarea consecvenței între politicile naționale sectoriale și politicile de dezvoltare locală.

1.1. Autonomia locală în context european

1.1.1. Aspecte istorice cu privire la dezvoltarea autonomiei locale

Protejarea și întărirea autonomiei locale în Europa prin intermediul unui document, care expune principiile, recunoscute de statele democratice ale Europei, este de mult timp obiectivul persistent al autorităților publice locale.

Mai mult de cât atât, de acum la o etapă inițială s-a recunoscut, că un astfel de document trebuie să asigure aderarea la el a celor, ale căror acțiuni sunt puse în discuție cel mai frecvent la apărarea autonomiei locale, și anume a guvernului.

Astfel, Consiliul Europei (creat în 1949 de 10 state – **anexa 1**), în calitate de garant al drepturilor omului și protector al principiilor guvernării democratice, constituia cea mai potrivită structură, în cadrul căreia era posibil de elaborat și de adoptat acest document. Cu atât mai mult, că încă în anul 1957 Consiliul Europei a dat dovadă de înțelegerea importanței autorităților publice locale, instituind pentru ele un organ reprezentativ la nivel european, care a și devenit ulterior Conferința Permanentă a Autorităților Publice Locale și Regionale ale Europei (CLRAE).

Anume CLRAE în Rezoluția sa nr. 64 din 1968 a propus Declarația despre Principiile Autonomiei locale și a îndemnat Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei să adopte această declarație. Această inițiativă a fost susținută de Adunarea Consultativă, care a prezentat în Recomandarea nr. 615 din 1970 Comitetului de Miniștri textul cu un conținut foarte apropiat celui al documentului CLRAE și elaborat în comun de către aceste două organe. Însă declarația propusă avea un caracter atât de general și sumar, încât în baza ei era practic imposibil de întreprins careva acțiuni determinate.

De aceea, noua inițiativă a CLRAE din 1981 a fost fondată pe suport mai flexibil. Dar a fost expus și punctul de vedere, că o declarație de principiu, care nu are o putere obligatorie, nu poate aprecia pe deplin importanța autonomiei locale și caracterul pericolelor, la care este supusă. Documentul trebuie să fie flexibil, pentru a se lua în considerație diferențele dintre sistemele constituționale naționale și tradițiile administrative, nu pur și simplu extinzând excesiv obligațiile (cerințele), impuse de noile documente, ci lăsând la alegerea guvernelor, dispozițiile pe care ele le vor considera obligatorii.

Ca rezultat a unei astfel de abordări a servit prezentarea Comitetului de Miniștri, în Rezoluția CLRAE nr. 126 din 1981, a proiectului Cartei europene referitor la autoritățile publice locale, cu propunerea de a o accepta ca statut de Conferință Europeană.

Comitetul de Miniștri a decis să transmită propunerile CLRAE Comitetului Organizatoric pe probleme Regionale și Municipale (CDRM) pentru a le discuta ulterior la a V-rea Conferință a Miniștrilor Europeni, responsabili pentru Administrația Publică Locală (Lugano, 5-7 octombrie 1982).

În concluziile sale, miniștrii prezenți „consideră că proiectul Cartei europene este un pas important în definirea principiilor autonomiei locale, luând în considerație rezervele exprimate de unii miniștri referitor la necesitatea redactării Cartei europene sub forma unei convenții și a unor anumite aspecte ale conținutului Cartei europene; propun Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei să dea indicații Comitetului Organizațional pe probleme Regionale și Municipale, în comun cu Congresul Puterilor Locale și Regionale ale Europei, de a introduce modificările necesare în proiectul Cartei europene a autorităților publice locale în conformitate cu comentariile de formă și conținut, relatate pe parcursul Conferinței în legătură cu aceea, ca ea să poată fi transmisă lor pentru aprobare la conferința următoare.” (Chilea, 2010).

Comitetul de Miniștri a dat indicația respectivă comitetului CDRM, care, a și revizuit pe deplin proiectul Cartei europene. Reprezentanții CLRAE au participat la aceste discuții în scopul realizării deciziilor Conferinței de la Lugano.

Textul proiectului Cartei europene, revizuit de Comitetul CDRM a fost prezentat la a VI-a Conferință a Miniștrilor Europeni, responsabili pentru Administrația Publică Locală, ce s-a desfășurat la Roma în perioada 6-8 noiembrie 1984. Examinând acest text, miniștrii și-au expus unanimitatea privind principiile acestui text. În ceea ce privește forma juridică a Cartei europene, majoritatea din ei s-au declarat în favoarea redactării sub forma unei convenții.

De aceea, drept rezultat al analizei opiniilor formulate de Adunarea Consultativă și Conferința ministerială de la Roma, Comitetul de Miniștri a adoptat Carta Europeană a Autorităților publice locale în forma unei convenții în iunie 1985. În recunoașterea faptului, că inițiativa de adoptare a Cartei europene venea inițial de la Conferința Permanentă a Autorităților Publice Locale și Regionale ale Europei, s-a decis de a deschide convenția pentru semnare pe 15 octombrie 1985 (Sesiunea a XX-a Plenară a Conferinței CLRAE). Astfel, Carta europeană a autonomiei locale este

primul act juridic multilateral, care stabilește și protejează principiile autonomiei locale, un component de bază al democrației.

Carta europeană a autonomiei locale constă din trei părți. În prima parte se conțin dispoziții substanțiale, ce întăresc principiile autoadministrării locale. În ea se specifică necesitatea unui fundament constituțional și juridic al autoadministrării locale, se definește conceptul și se stabilesc principiile, ce reglementează caracterul și volumul responsabilităților autorităților publice locale. Articolele următoare se referă la apărarea hotarelor teritoriilor colectivităților locale, asigurarea autonomiei Autorităților publice locale în ceea ce privește structurile administrative, angajarea unui personal competent și determinarea condițiilor de desfășurarea a procedurii electivă în organele de administrare publică locală.

Două articole de bază limitează controlul administrativ al activității autorităților publice locale și asigură punerea la dispoziție lor a resurselor financiare adecvate în condiții, ce nu afectează autonomia lor. Celelalte dispoziții enunțate în acest articol se referă la dreptul autorităților publice locale de a colabora și a forma asociații și la apărarea autorităților publice locale prin apelare la justiție.

Partea a doua conține diferite prevederi, referitoare la volumul de responsabilități, pe care participanții pot să și le asume. În conformitate cu intenția de a asigura un echilibru real între apărarea principiilor de bază și flexibilitatea, necesară pentru evidența particularităților juridice și organizatorice ale diferitor state membre ale Consiliului Europei, se admite participanților să excludă unele prevederi ale Cartei europene a autonomiei locale, pe care ele le consideră obligatorii pentru sine.

Astfel, e vorba de un compromis între recunoașterea, pe de o parte, a faptului că autoadministrarea locală afectează structura și organizarea întregului stat, administrarea căruia este principala preocupare a guvernului și, pe de altă parte, scopul unui minim de principii fundamentale, pe care trebuie să le respecte toate sistemele democratice de administrare publică locală. Plus la aceasta, angajamentele participanților pot fi ulterior lărgite după eliminarea obstacolelor corespunzătoare.¹⁰

Carta europeană a autonomiei locale nu prevede controlul aplicării sale prin intermediul unui sistem instituționalizat, cu excepția obligației părților de a furniza toate informațiile necesare referitor la legislație și alte măsuri întreprinse cu scopul îndeplinirii Cartei europene a autonomiei locale.

¹⁰ Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ din 21 noiembrie 2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.141-143/341 din 22.11.2001

A fost examinată chestiunea creării unui sistem internațional de control analog Cartei Sociale Europene. S-a apreciat, însă, că e posibil un mecanism complicat de control, luând în considerație, că apartenența CLRAE la Consiliul Europei cu ieșire directă la Comitetul de Miniștri, care va garanta un control politic suficient asupra îndeplinirii de către participanți a obligațiilor Cartei europene a autonomiei legale.¹¹

În ultima parte a textului documentului se conțin dispoziții finale, corespunzătoare dispozițiilor, ce se includ, de obicei, în convențiile elaborate sub egida Consiliului Europei.

1.1.2. Autonomia locală și garantarea constituțională a acesteia

În context european, autonomia locală este concepută ca un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei”, care, prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii (Popa, 1999, p.37).

Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei europene a autonomiei locale, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței Permanente a Puterilor Locale și Regionale din Europa.

Abordarea contextului european al definirii conceptului de autonomie locală, are în vedere faptul, că legiuitorul constituant din România din 1991 a folosit ca sursă de inspirație Carta europeană a autonomiei locale, iar pe cale de consecință Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, fundamentează, alături de Constituția României, modificata și completata, prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, sistemul organizării și funcționării administrației publice locale în baza principiilor de autonomie, descentralizare și desconcentrare (Bratu a), 2009, p. 16). În Republica Moldova definirea conceptului de autonomie locală, de asemenea, este de inspirație europeană, având la bază, de asemenea, Carta europeană a autonomiei locale, se fundamentează de alături de Constituție prin Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă și Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

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, intitulat „Întinderea autonomiei locale”. Consecințele cele mai importante sunt următoarele:

¹¹ Ibidem.