CZU: 342.4(478):352/354(07):35.072.1 **https://doi.org/10.59295/sum3(193)2026_11**

FUNDAMENTAREA RAPORTURILOR DINTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE CENTRALE ȘI LOCALE PRIN PRISMA PRINCIPIILOR CONSTITUȚIONALE

Vasile FOTESCU,
Universitatea de Stat din Moldova

La nivel constituțional, în Republica Moldova sunt stabilite principiile generale privind constituirea autorităților centrale, inclusiv investirea Guvernului, precum și reglementările referitoare la autoritățile locale. Analiza Legii fundamentale arată că reglementarea raporturilor de drept administrativ dintre APC și APL ține de competența jurisdicției naționale. Aceste raporturi nu sunt reglementate expres în Constituție, însă articolele 96, 106 și 109 reflectă indirect relațiile dintre autoritățile centrale și cele locale. Conform art. 96, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe și exercită conducerea generală a administrației publice. Capitolul VIII definește administrația publică drept un sistem de autorități, alcătuit din administrația publică centrală de specialitate și cea locală. Articolul 109 consacră principiile de bază ale administrației publice locale, esențiale pentru funcționarea eficientă a colectivităților și garantarea drepturilor cetățenilor. Aceste principii stau la baza organizării și funcționării autorităților locale și a raporturilor administrative.

Cuvinte-cheie*: Constituția Republicii Moldova, principii, administrația publică centrală, administrația publică locală, descentralizare, autoguvernare locală, reglementări constituționale*.

THE SUBSTANTIATION OF THE RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL PUBLIC AUTHORITIES THROUGH THE PRISM OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

At the constitutional level in the Republic of Moldova, the general principles regarding the formation of central authorities are established, including the appointment of the Government, as well as regulations concerning local authorities. The analysis of the Fundamental Law shows that the regulation of administrative legal relations between central public authorities (CPA) and local public authorities (LPA) falls within national jurisdiction. These relations are not explicitly regulated in the Constitution; however, Articles 96, 106, and 109 indirectly reflect the relationships between central and local authorities. According to Article 96, the Government ensures the implementation of domestic and foreign policy and exercises the general leadership of public administration. Chapter VIII defines public administration as a system of authorities composed of specialized central public administration and local public administration. Article 109 establishes the fundamental principles of local public administration, essential for the efficient functioning of communities and for guaranteeing citizens' rights. These principles underpin the organization and functioning of local authorities and administrative legal relations.

Keywords: *Constitution of the Republic of Moldova, Administrative Law relations, central public administration, local public administration, decentralization, constitutional regulations.*

Introducere

Problema principiilor care stau la baza raporturilor dintre autoritățile publice locale și autoritățile publice centrale este rar analizată în monografiile și publicațiile autohtone. În plus, autorii care abordează această problematică urmează de obicei calea de enumerare a principiilor legale generale ale administrației publice, deja stabilite în legislație, principiile generale ale organizării autonomiei locale și principiile politicii de stat în domeniul autoadministrării locale. O astfel de abordare nu contribuie la evidențierea printre gama de principii generale ale administrației publice fixate în cadrul normativ al Republicii Moldova, principiile care vizează, în special, raporturile dintre APC și APL, nu dezvăluie aspectele esențiale ale raporturilor de drept administrativ dintre două niveluri ale administrației publice. Mai mulți autori atribuie, confundă principiile care fundamentează raporturile dintre APC și APL cu noțiunea de forme de relații ale acestora, fapt cu care nu suntem de acord și în paragrafele care urmează vom demonstra această afirmație.

Din acest motiv, considerăm că dezvăluirea semnificativă a principiilor care guvernează raporturile juridice administrative dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale este o condiție pentru funcționarea autorităților publice în Republica Moldova. Conținutul acestora este compusă din drepturile reciproce ale ambelor părți, obligațiile și responsabilitățile stabilite de reglementările normative, având în vedere statutul juridic și mai ales competența fiecăruia dintre organele autorității publice.

„Raporturile autorităților locale cu autoritățile centrale ale statului, precum orice altă activitate de importanță socială generală, supusă reglementărilor legale, se bazează pe anumite principii. Ținând cont de definiția tradițională a conceptului principiilor dreptului [3], formulată în teoria dreptului".[1] Teoria dreptului demonstrează că principiile care stau la baza raporturilor de drept administrativ dintre APC și APL ar putea să devină niște cerințe de reglementare valabile, în cazul în care acestea ar reflecta, corect și cuprinzător, realitatea existentă, conținutul principiilor fiind determinat de condițiile obiective în care acestea se desfășoară.

În acest scop, vom analiza principiile care fundamentează raporturile juridice administrative dintre autoritățile APL și APC în baza esenței fenomenului pe care îl cercetăm. Ele se reflectă în modelele de dezvoltare ale relațiilor sociale existente între subiecții administrației publice și provin din natura socială a interacțiunii dintre ei. Deoarece raporturile se realizată între entitățile puterii care acționează în baza competențelor stabilite de legislație, principiile acestora se vor integra în principiile generale ale dreptului.

Principiile care stau la baza raporturilor de drept administrativ dintre autoritățile APC și APL, fără îndoială, sunt influențate de elementele fundamentale: principiile constituționale ale organizării administrației publice, ale administrației publice centrale, principiile organizării administrațiilor locale autonome, consacrate în *Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală*,[2] principiile de activitate ale autorităților de stat ale Republicii Moldova, prevăzute în *Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*; principiile stabilite în prevederile de bază ale politicii de stat în domeniul descentralizării, aprobate prin *Legea nr. 436/2006 privind descentralizarea administrativă*[3] și alte acte legislative. Cele mai multe dintre acestea sunt prevăzute de *Constituția Republicii Moldova*,[4] de *Carta europeană a autonomiei locale* [9][5], ele se referă atât la modul în care sunt distribuite și împărtășite responsabilitățile, cât și la unele mecanisme de facilitare a interacțiunii atunci când este necesar. Un grup de principii fundamentale precum: autoguvernarea, legalitatea, clauza de competență generală, subsidiaritatea și delegarea competențelor, se referă la atribuirea responsabilităților. Al doilea grup de principii, care poate fi numit instrumental, acesta asigurând relații adecvate și respectarea sferei fiecărui nivel. Odată ce competențele și responsabilitățile sunt distribuite prin lege, în procesul de interacțiune apar raporturile dintre autoritățile APC și APL bazate pe: colaborare, coordonare, cooperare, informare, consultare, suficiență financiară și monitorizare. control administrativ etc. Teoria dreptului demonstrează că principiile care stau la baza raporturilor sociale dintre autoritățile publice APC și APL ar putea să devină niște cerințe de reglementare valabile, în cazul în care acestea ar reflecta, corect și cuprinzător, realitatea existentă, conținutul principiilor, fiind determinat de condițiile obiective în care acestea se desfășoară.

Boris Negru, în articolul *Probleme fundamentale ale principiilor dreptului*, caracterizează și evidențiază mai multe trăsături ale principiilor dreptului, pe care le considerăm importante în determinarea principiilor raporturilor dintre APC și APL. Considerăm că principiile „reprezintă reguli foarte generale, care reflectă scopurile și valorile esențiale pe care le promovează dreptul; stau la baza integrării noilor norme juridice în sistemul dreptului existent; principiile fundamentale ale dreptului stau la baza principiilor de ramură. Principiile dreptului reprezintă un factor de stabilitate, adaptare și integrare în ordinea juridică, iar din punctul de vedere al tehnicii juridice ele completează lacunele [4], corijează excesele și anomaliile în procesul de integrare și aplicare a dreptului"[6] Principiile ca idei fundamentale, „au un conținut conceptual. Ele sunt o formă

1. Popa N. Teoria generală a dreptului, București: Editura All Back, 2002, 300 p.
2. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. op. cit, art. 3 și 6.
3. Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă. op cit.
4. Constituția Republicii Moldova, republicată, op. cit.
5. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. op. cit.
6. Negru B. Probleme fundamentale ale principiilor dreptului. În: „Administrarea Publică", Chișinău: 2013, nr. 4 (80), p. 44.

de identificare și utilizare conștientă a legilor obiective despre funcționarea aparatului de stat. Atunci când principiile sunt încălcate, rezolvarea problemelor practice este prejudiciată”.[7]

Actele normative definesc formele de organizare, structura puterilor, funcțiile flecărea dintre ele și relațiile dintre centru și autoritățile subiecților locali. Aceste documente oferă cadrul de reglementare legislativă și de funcționare a raporturilor de drept administrativ dintre SPC și APL. Cu toate acestea, practica și experiența existentă demonstrează despre faptul nu există o distincție clară între autorități, cadrul legislativ nu fixează principii clare și concrete în relaționarea puterilor administrației publice, nu creează condiții pentru îmbunătățirea naturii raporturilor de drept administrativ dintre diferite niveluri de guvernare.

Menționăm că „raporturile juridice administrative variază și se schimbă, în conformitate cu configurarea dreptului, cadrul politic, economic, cultural, național și internațional. Principiile sunt valorificate odată cu evoluția fenomenului, de aceea, ele sunt reguli ale progresului sistemului și surse reale ale acestuia, și urmează să se dezvolte. Formularea acestor principii sunt vectorii dezvoltării sistemului juridic, în sensul că ele, progresând, impulsionează progresul sistemului juridic”[4].[8] Principiile care fundamentează raporturile juridice de drept administrativ dintre autoritățile APC și APL au anumite caracteristici, având ca obiectiv punerea coordonată în aplicare a drepturilor, îndatoririlor și responsabilităților reciproce, în scopul creșterii eficienței activităților administrative ale organelor centrale ale Republicii Moldova și cele locale, ca proces integral de reformare a activității autorităților publice.

Acest subiect este reflectat și analizat în literatura științifică juridică în spațiul rusesc. Principiile care fundamentează raporturile de drept administrativ, relațiile sociale și interacțiunea dintre puterea publică centrală și cea locală, sunt obiectul de cercetare în teze de doctorat, articole științifice și monografii. Astfel, Șevcic N. numește nouă principii fundamentale de interacțiune între APC și APL, care, în opinia ei, „caracterizează relațiile sociale dintre aceste subiecte și anume: legalității, promptitudinii, independenții autorităților de stat și a autonomiei locale în limitele competențelor sale, egalității drepturilor autorităților de stat și a autonomiei locale, inadmisibilității încălcării intereselor autorităților de diferite niveluri, coordonării intereselor, formarii resurselor financiare și materiale, responsabilității reciproce și transparenței.

Pentru a atinge obiectivul studiului nostru, ținând cont de opiniile diferitor cercetători și practicieni în domeniu, vom evidenția o serie sistematică de principii, care fundamentează raporturile de drept administrativ dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale, conducându-ne de principiile constituționale și legislative, referitor la funcționarea APC și a autoguvernării locale:

- separarea organizațională a autorităților publice de stat și a autorităților publice locale;
- independența autorităților publice de stat ale Republicii Moldova și ale autorităților publice locale în conformitate cu competențele acestora;
- responsabilitatea reciprocă a autorităților publice de stat și ale autonomiei locale;
- subsidiaritatea;
- principiul asigurării cu resurse financiare și principiul coordonării intereselor autorităților APC și APL.

Vom distinge printre principiile pe care le-am desemnat ca principii de ordin general, acelea care sunt cele mai importante pentru interacțiunea autorităților locale și a autorităților centrale. Pentru relaționarea autorităților publice, un rol important îl are principiul juridic general al supremației Constituției Republicii Moldova (Titlul I art. 7 din Legea fundamentală), care este întruchiparea statului de drept. Există mai multe aspecte ale reflecției sale asupra raporturilor juridice de drept administrativ dintre autoritățile publice locale și cele centrale. Primul se bazează pe supremația Constituției RM în corelație cu „imperativul” principiului legalității, conform căreia autoritățile publice, administrațiile locale, oficialii, cetățenii și asociațiile lor sunt obligate să respecte Constituția Republicii Moldova [8]. (Titlul 1 art. 2 al. 2 din Constituția RM).[9] De aici rezultă că autoritățile administrației publice centrale ale RM și organele locale autonome care interacționează, ar trebui să fie ghidate de Constituția RM și de legile adoptate și să-și alinieze activitățile sale în conformitate cu prevederile acestora și cu cerințele de respectare a legii.

7. Зажицкий В. И. Правовые принципы в законодательстве РФ, Москва, Изд. Государство и право, nr. 11, 1996, p. 92-97.

8. Negru B. Probleme fundamentale ale principiilor dreptului. În: „Administrarea Publică”, nr. 4, 2013, p.44.

9. Constituția Republicii Moldova, republicată, op. cit.

Al doilea aspect, semnificativ pentru raporturile dintre autoritățile de stat și administrația publică locală, este asociat cu standardele locale de autoguvernare stabilite de legislația RM. Astfel, puterea executivă centrală nu poate schimba prioritățile stabilite prin Constituția RM referitor la organizarea autoguvernării locale și garanțiile constituționale ale acesteia, nu poate limita efectul lor sau introduce unele proceduri și mecanisme de soluționare a litigiilor care pun în discuție dreptul populației locale de a exercita autonomia locala [8]. Alt aspect constă în faptul că principiul supremației Constituției RM servește ca mijloc de limitare a puterii executive.[10] Constituția se adresează în primul rând autorităților publice și, mai ales, autorităților executive. Astfel, legislația, aprobată în conformitate cu legea fundamentală, plasează activitatea subiecților administrării publice în stat în aria constituțională, o face transparentă, previzibilă pentru subiecții administrației publice.

Raporturile de drept administrativ dintre autoritățile locale și autoritățile publice centrale sunt, de asemenea, predeterminate de principiile juridice fundamentale precum democrația și descentralizarea. Aceste principii stau la baza formării, organizării și funcționării mecanismului statului. Prin Titlul 1 art. 2 alin. (1) Constituția RM, proclamă o dispoziție privind democrația, conform căreia poporul își exercită puterea direct, precum și prin intermediul autorităților publice de diferite niveluri. Această instituție constituțională ne permite să considerăm autonomia locală și puterea de stat drept diferite forme de exercitare de către cetățeni a puterii lor. Ambele reprezintă interesele poporului și sunt obligate să interacționeze și să colaboreze.

Separarea și delimitarea sferelor de activitate între subiecții autorităților publice de diferite niveluri presupune consolidarea normativă a subiecților, investirea cu atribuții și competențe pentru fiecare nivel de administrare, fapt care permite buna gestionare în teritoriu. Astfel, stabilirea și delimitarea unor atribuții și competențe este un alt principiu, care determină raporturile juridice administrative dintre autoritățile APC și APL. Carta europeană a autonomiei locale permite o supraveghere extinsă administrativă a autorităților superioare în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată autorităților locale (articolul 8.2) [9], în timp ce relația dintre autoritățile publice centrale și locale se bazează pe supravegherea generală, care ar trebui să se limiteze la respectarea legalității.[11]

Într-un stat democratic raporturile de drept administrativ dintre autoritățile publice de diferite niveluri ar trebui să fie construite în conformitate cu un astfel de principiu intersectorial, precum principiul transparentei. Interacțiunea dintre APC și APL din „culise" aduce la o activitate necontrolată și iresponsabilă. În plus, cu referire la mai multe studii și publicații, se poate afirma că mulți cetățeni își motivează lipsa dorinței de a participa la autoguvernarea locală tocmai din motivul lipsei de informații despre acțiuni specifice ale autorităților, despre distribuirea sferelor de responsabilitate între subiectele administrației publice de diferite niveluri, despre colaborarea acestora. Depășirea acestor obstacole ar trebui facilitată de mecanisme care să asigure „transparența" activităților autorităților relevante și a relațiilor care rezultă din ele. Normele diferitelor acte juridice vizează asigurarea transparenței activităților organismelor de stat și celor municipale, raionale și sătești. Astfel, art. 34 din Constituția RM impune autorităților publice centrale și autorităților publice locale și funcționarilor publici obligația de a oferi tuturor posibilitatea de a se familiariza cu documentele și materialele care le afectează în mod direct drepturile și libertățile, iar Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale.[12]

În literatura științifică de specialitate, în publicațiile practicienilor din domeniu se regăsesc varii opinii referitor la dispozițiile constituționale cu privire la independența autonomiei locale: de la afirmații privind separarea completă a autoguvernării locale de stat, la interpretarea independenței autonomiei locale, ca nimic altceva, decât realizarea drepturilor autorităților publice locale de a determina ordinea de implementare a dispozițiilor organelor de stat. Câteva clarificări privind independența autonomiei locale sunt cuprinse în actele Curții Constituționale ale RM. Drept exemplu poate servi sesizarea în acest sens, depusă de către un grup de Deputați din Parlamentul Republicii Moldova la 13.01.2014, referitor la încălcarea procedurii de

10. Constituția Republicii Moldova, republicată, op. cit., Titul 1 art.7.

11. Carta europeană a autonomiei locale, op. cit.

12. Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. op. cit.

adoptare a unor modificări cu privire la alocațiile bugetare destinate APL [15], fapt care denotă neglijarea cerințelor de accesibilitate, transparență și previzibilitate fiind încălcat și principiul autonomiei locale.[13]

De asemenea, vom evidenția raporturile de drept administrativ: interne și externe. În conformitate cu această clasificare, raporturile juridice le vom împarți în: a) interne – care apar în cadrul activităților în interiorul organelor de conducere (rezolvarea problemelor de structură și de personal, repartizarea atribuțiilor angajaților din aparatul administrativ, determinarea responsabilităților acestora etc.); b) externe - care decurge în cadrul sferei externe a administrației, mai bine zis, în procesul de implementare a atribuțiilor și competentelor subiecților administrației publice în raport cu obiectele gestionate.

Constituția RM conține o secțiune distinctă cu privire la administrația publică centrală de specialitate, în capitolul VIII consacrat administrației publice. Organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. Conform jurisprudenței Curții Constituționale, ,,prin intermediul ministerelor Guvernul execută programele sale de activitate și exercită administrarea publică pe întreg teritoriul statului, inclusiv în unitățile administrativ-teritoriale, ca elemente ale statului [14]. Ministerele exercită conducerea generală pe verticală, prin serviciile desconcentrate în teritoriu“.[14]

Ca regulă, se arată în *Tratatul de drept administrativ* de Iorgovan A. ,cel mai complex tratat de drept administrativ din doctrina românească contemporană, ,,constituțiile occidentale actuale nu conțin reglementări ample cu privire la organizarea și funcționarea administrației ministeriale, care este una din materiile cel mai adesea supusă schimbărilor. Legiuitorii constituanți se rezumă doar la unele dispoziții cu valoare de principiu în ceea ce privește organizarea, dar mai ales în ceea ce privește funcționarea [2], strâns legate de clarificarea statutului constituțional al miniștrilor”.[15]

Natura raporturilor de drept administrativ dintre administrațiile publice locale și autoritățile administrației publice centrale este predeterminată de garantarea autonomiei locale de către stat, reglementare care se regăseşte în textul Constituţiei RM. Conceptul constituțional de autonomie locală determină importanța relaţiilor de colaborare dintre autoritățile și organismele locale și puterea statului, și le poziţionează drept o trăsătură integrală a autoguvernării locale din Republica Moldova.

Legea fundamentală a RM s-a angajat să garanteze autonomia locală, ceea ce presupune, în primul rând existența unui cadru juridic compatibil cu conceptul constituțional al statului, crearea condițiilor pentru dezvoltarea reală a autoguvernării locale. Constituția RM în art. 109 ,,Principiile de bază ale autonomiei locale” proclamă principiul independenței autoguvernării locale, care determină modelul relației dintre autoguvernarea locală și puterea de stat. Prin principiu se are în vedere o idee caracterizată printr-o forță juridică obligatorie și prioritară, exprimată fie direct, prin una sau printr-un ansamblu coerent de norme juridice, fie indirect, prin ansamblul reglementărilor juridice dintr-un anumit domeniu. De precizat că principiile constituționale reprezintă cerințe obligatorii în conformitate cu care sunt și trebuie să fie toate celelalte dispoziții legale, în cazul nostru - cele care reglementează activitatea comunităților locale și raporturile de drept administrative dintre APC și APL. Acest lucru îl denotă și o serie de articole din Constituție care indică existența unei anumite sfere de competență care se suprapune între organele de stat și autoadministrarea locală. Autorii Comentariului Constituţiei RM consideră că ,,principiul autonomiei locale ocupă un loc prioritar între celelalte principii pe care se întemeiază întreaga administrație publică locală. Conținutul și valențele sale complexe reprezintă chintesența întregii activități a administrației publice locale din unitățile

13. Sesizarea nr. 2 a din 14.01. 2014 privind controlul constituționalității a punctelor 113-119, 122 şi 123 ale Art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Codul fiscal. Disponibil: http://constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=517&t=/Media/Noutati/ Modificarea-taxelor-locale-neconstitutionala-Sesizarea-nr-2a2014.

14. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unei prevederi din Legea nr. 25-XVI din 16 februarie 2006 pentru modificarea şi completarea articolului 24 din Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, nr. 2 din 13.02.2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.25-28/4 din 23.02.2007. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2007/h_2.pdf accesat 11.02.2022

15. A. Iorgovan Tratat de drept administrativ, vol. II, ed.IV-a, Editura All Beck, București 2005, p. 443

administrativ-teritoriale. Înțelegerea corectă a conținutului acestui principiu are o importanță deosebită pe planul acțiunilor practice, acesta nu trebuie confundat cu independența locală"[16].

Principiul autonomiei locale presupune că raporturile de drept administrativ dintre organismele relevante (administraţia publica centrală și autoadministrarea locală) ar trebui construite, în principal, pe bază de colaborare. Conform art.109 din Constituția RM, autoguvernarea locală presupune independența acesteia de administraţia publică centrală și că problemele locale sunt rezolvate chiar de populație. Influența autonomiei locale nu lasă loc pentru intervenția administrației de stat, permițând doar controlul de legalitate și conformitate cu principiile constituționale al actelor administrației publice locale.

Esența acestui principiu se desprinde din prevederile art. 3 al Cartei Europene a Autonomiei Locale, care definește noțiunea de autonomie locală ca fiind „*dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în limitele stabilite de lege, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice*"[17]. Prin dreptul și capacitatea efectivă, "se înțelege că dreptul formal atribuit autorităților locale de a reglementa și administra anumite afaceri publice trebuie să fie însoțit de mijloacele materiale și financiare necesare pentru a fi realizate în mod efectiv" [13].

Expresia în limitele stabilite de lege presupune că legiuitorul va stabili prin lege competențele autorităților publice locale și limitele acestora. Prin urmare, ceea ce trebuie reținut este că autonomia locală se încadrează în anumite limite care sunt determinate de lege, fiind excluse astfel posibilitățile de derogare și interpretare eronată a prerogativelor administrației publice locale.

Explicații asupra principiilor autonomiei locale le găsim în Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002, unde C.C. consideră că autonomia locală este o ultimă treaptă a descentralizării administrative și presupune transferarea unor competențe de la nivelul central către diverse organe sau autorități administrative, care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, autorități alese de către colectivitățile locale respective [15]. Fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune, autonomia locală asigură un înalt grad de democrație, colectivităților teritoriale autonome fiind contrapuneri eficiente ale administrației publice centrale.[18]

În acest context, sunt relevante constatările Curții Constituționale, care au menționat că: principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia și constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia.[19]

Interpretarea îndatoririi statului de a garanta autonomia locală este dată de Curtea Constituțională, stipulând că: *obligația autorităților de stat este de a crea condițiile legale,* organizatorice, materiale, financiare și de altă natură necesare pentru formarea și dezvoltarea autoguvernării locale și pentru a ajuta populația în exercitarea dreptului la autoguvernare locală.[20] Curtea a relevat că unul din principiile fundamentale ale statului de drept este cel al separării şi colaborării puterilor în stat, principiu consacrat expres în art.6 din Legea Supremă.[21]

16. A se vedea Constituția Republicii Moldova. Comentariu, Editura ARC, Chișinău 2009, p. 390

17. Art. 3 Carta Europenă a Autonomiei Locale. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/62504 accesat 01.02.2022

18. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituţionalităţii unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea şi completarea Legii nr. 186- din 6 noiembrie 1998 privind administraţia publică locală". Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.46-48/8 din 04.04.2002 https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2002/h_13.pdf accesat 11.02.2022

19. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.750 din 06.11.95 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale şi Legii privind administrația publică locală Nr.750 din 06.11.95 Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 1995 nr.65-66 din 24.11.1995 [Online] la https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte1995/h_750.pdf accesat 10.02.20022

20. A se vedea Justiţia constituţională: funcţii şi raporturile cu celelalte autorităţi publice. [Online] la https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/MOLDOVA%20na.pdf accesat 14.02.2022

21. A se vedea Justiţia constituţională: funcţii şi raporturile cu celelalte autorităţi publice. [Online] la https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/MOLDOVA%20na.pdf accesat 14.02.2022

În acest context, menționam că în Constituția Republicii Moldova lipsește un capitol integru dedicat autonomiei locale, care ar conține o normă ce prevede stabilirea principiilor generale de organizare a autoguvernării [8]. Aceste norme se regăsesc în Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006[22], care conține un set de mecanisme juridice ce garantează implementarea statutului constituțional al autonomiei locale în contextul democratizării statului. În același timp, autorul este de părerea că atât Constituția RM, cât si Legea nr.436 din 28.12.2006 nu reflectă esența raporturilor de drept administrativ dintre autoritățile administrațiilor publice central-locale.

Analizând Constituția RM, observăm că textul acesteia nu folosește termini: ,,interacțiune”, ,,relație” sau ,,colaborare” dintre APL și APC. Textul Constituţiei nu prevede conceptul de autoguvernare locală, care determină necesitatea de interacțiune între autoritățile locale și administrația publică centrală a statului cu toate că necesitatea colaborării între aceste niveluri ale puterii este o caracteristică integrală a administrației publice autohtone [16]. Autorul consideră că lipsa conceptului de autoguvernare locală în Legea fundamentală frânează existența unui cadru legal care ar consolida raporturile administrative de drept dintre APC și APL, având ca fundament conceptul constituțional al autonomiei locale. Prezența lui ar revoluționa dezvoltarea reală a autonomiei locale, a aplicării principiilor autoadministrării și a creării unui model de relaţii sociale bazate pe raporturi juridice de drept dintre administraţia publică central-locală, conform standardelor UE.

Normele constituţionale ar trebui să conțină prevederi referitor la reglementarea problemelor organizării și activității autoguvernării locale în RM. Fără astfel de modificări la Constituție noul sistem de acte normative în domeniul autoguvernării locale nu au un fundament solid, bazat pe legea fundamentală a statului.

Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind chiar unul dintre acestea. De aici, legătura organică care trebuie să existe între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale trebuie exprimate prin lege. Așa se explică de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie se află un reprezentant al statului, mai exact al executivului, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome. În cea mai mare parte a țărilor UE, există la eșalonul local reprezentanți ai statului, care exercită cel mai adesea funcții de poliție administrativă, de administrație generală și de control al actelor autorităților locale. În România, activitatea prefectului ca autoritate a administrației de stat în teritoriu se derulează, în principal, pe două componente esențiale ce rezultă din calitatea sa de reprezentant al guvernului pe plan local [2], rezumate în art. 123 din Constituția României republicată și dezvoltate în reglementări legale speciale.[23]

La nivelul constituțional al Republicii Moldova, sunt stabilite principiile generale juridice ale raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice locale. Analiza Legii fundamentale ne permite să concluzionăm că problemele reglementării legale ale raporturilor juridice dintre APC și APL sunt în competența jurisdicției RM. Menționăm că raporturile juridice administrative dintre subiecții administrației publice centrale și locale nu sunt reflectate în mod special în Constituție, dar art. 96, 106 și 109 reflectă indirect raporturile între autoritățile de stat și autoritățile publice locale. Potrivit art. 96 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Potrivit capitolului VIII, administrația publică ca sistem de autorități publice este formată din administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală. Constituția a consacrat în art. 109 principiile de bază ale administrării publice locale [15] pentru asigurarea unei activități eficiente a colectivităților locale. Ele constituie idei generate de natura administrației publice locale, care stau la baza organizării și funcționării organelor formate și a raporturilor de drept administrativ dintre subiecții administrației publice.

22. A se vedea Legea privind administrația publică locală, nr 436 din 28.12.2006, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 32-35 din 09.03.2007

23. Constituția României în Monitorul Oficial din 31 octombrie 2003, nr. 767. Online la http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/47355 accesat 18.02.2022

La nivelul cadrului normativ al Republicii Moldova prevederea constituțională privind administrația publică este completată de norme legale, prin intermediul cărora sunt reglementate relațiile dintre autoritățile publice și organismele locale de autoguvernare [1]. Raporturile de drept administrativ dintre puterea de stat și administrația publică locală au fost consolidate în Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, unde găsim prevederea legală prin care „raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare."[24] Principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale şi ale consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit reglementate în Legea fundamentală confirmă realizarea acestor principii în practică prin actele normative adoptate [4].

Controlul administrativ exercitat asupra activității APL 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.

Potrivit art. 46 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, aceste raporturi se bazează pe principiile autonomiei locale, descentralizării, colaborării și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, principii constituționale, care sunt realizate de către Guvern pentru asigurarea legalității și realizării corespunzătoare a competențelor delegate la nivel local.

Concluzii

1. Studiul realizat în vederea analizării cadrului legislativ referitor la raporturile dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale, permite să concludem că: cadrul legal existent este insuficient, lista căruia mai poate fi completată, fiind un temei de aprofundare a cercetării. Este important ca aceste norme expuse în tot amalgamul de legi și hotărâri existente, să își găsească implementarea practică. Stabilirea și completarea normelor legale existente ar lichida ambiguitatea și interpretările, în multe cazuri folosite abuziv de către autoritățile care nemijlocit aplică legea.

2. Abordarea unei multitudini de aspecte ale raporturilor de drept administrativ dintre APC și APL, relațiilor sociale, cât și a interacțiunii dintre ele a determinat apariția mai multor convenții, tratate, declarații, protocoale și recomandări internaționale. Reglementările internaționale și cele ale instituțiilor europene în materie de autonomie locală, descentralizare ca fiind din categoria drepturilor fundamentale ale autoadministrării publice, au impus necesitatea de a proteja și asigura realizarea efectivă a acesteia atât prin intermediul organelor internaționale, cât și a Consiliului Europei

3. Legislația Republicii Moldova reglementează mecanismul raporturilor de drept administrativ dintre aceste două subiecte ale administrației publice prin cadrul normativ adoptat în perioada după crearea statului Republica Moldova [3]. Cercetarea izvoarelor juridice care reglementează instituția raporturilor de drept administrativ dintre autoritățile administrației publice central –locale APC ne determină să conchidem acestea sunt supuse unei evoluții continue, datorită reformelor legislative înregistrate în ultima perioadă. Se creează impresia că nu relațiile sociale impun reglementarea normativă, proces - natural, ci, dimpotrivă, se adoptă acte normative ce impun „nașterea unor relații sociale neadecvate". Iar reformele legislative nu se bazează pe un suport solid al cercetărilor științifice în domeniu.

4. În opinia noastră, trăsăturile raporturilor de drept administrativ dintre autoritățile APC și APL sunt: 1) apar în procesul administrării publice dintre AAPC și AAPL; 2) ambii subiecți sunt autorități publice ale administrației publice (sau o autoritate executivă), adică sunt participanți permanenți la raporturi juridice administrative; sunt subiecte oficiale și autorizate ale administrației publice centrale și administrației publice locale, reprezintă un interes public-legal, acționează în numele statului și colectivului local și fiecare dintre ele exercită competențe administrative; 3) iau naștere pentru a rezolva probleme și a exercita funcții de administrare pentru satisfacerea intereselor publice sau individuale din inițiativa oricăruia dintre subiectele acestor raporturi, în acest sens se pot naște și raporturi de egalitate: 4) se deosebesc printr-un

24. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. op cit.

regim juridic special de asigurare a statului de drept și a protecției lor juridice; 5) încălcarea obligațiilor atrage, de regulă, angajarea răspunderii administrative (administrativ-disciplinare, administrativ-patrimoniale și administrativ-contravenționale); 6) conflictele juridice „apărute din nerespectarea obligațiilor ce revin autorităților APC și APL în raportul juridic administrativ se soluționează, de organele administrației publice, cu excepția conflictelor prevăzute de lege pe o altă cale de soluționare.”[25]

5. Dezvăluirea semnificativă a principiilor care guvernează raporturile juridice administrative dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale este cea mai importantă condiție pentru funcționarea autorităților publice în Republica Moldova. Conținutul acestora este compusă din drepturile reciproce ale ambelor părți, obligațiile și responsabilitățile stabilite de reglementările normative, având în vedere statutul juridic și mai ales competența fiecăruia dintre organele autorității publice.

În baza reflectărilor în conținutul paragrafului, concluzionăm că raporturile administrative dintre autoritățile publice locale și a autoritățile publice centrale se bazează pe principii generale care se fundamentează pe articolele respective din în Constituția RM și în cadrul normativ al RM referitoare la funcționarea APC și autoritățile autonomiei locale, cât și pe principii speciale care au trăsături caracteristice, ce rezultă din interacțiunea subiecților.

Realizând o clasificare a principiilor interacțiunii dintre organele puterii de stat și organele locale de autoguvernare, propunem ca acestea să fie împărțite în principii generale și speciale și să formulăm următoarele principii generale, respectarea cărora vor crea condiții efective în dezvoltarea raporturilor dintre două niveluri ale administrației publice centrale și locale: Principiul juridic general al supremației Constituției Republicii Moldova; Principiul legalității; Principiile juridice fundamentale precum democrația, unitarismul și descentralizarea; Principiul descentralizării autorităților publice; Principiul separării și delimitării sferelor de activitate între subiecții autorităților publice; Principiul transparenței; Principiul independenței autorităților publice locale; Principiul informării reciproce și consultare.

Principiile specifice se bazează pe importanta interacțiunii subiecților relațiilor sociale în atingerea scopurilor și în procesul de activitate comuna în vederea satisfacției necesităților cetățenilor: Principiul interacțiunii orientate spre un anumit scop concertat; Principiul unității obiectivelor socio-economice; Principiul concordanței între interesele APC și APL; Principiul implementării interacțiunii în funcție de competențele autorităților locale și a autorităților publice ale statului; Principiul bazat pe lipsa abuzului de putere; Principiul informării reciproce și consultare; Principiul soluționării conflictelor prin conciliere sau prin apel în instanță

Principiile care fundamentează raporturile dintre autoritățile publice APC și APL ar putea să devină niște cerințe de reglementare valabile și nu doar deziderate, în cazul în care acestea ar reflecta, corect și cuprinzător, realitatea existentă și legile de bază ale dezvoltării societății.

În funcție de natura juridică a interacțiunii participanților acestor raporturi pot fi verticale și orizontale. Raporturile juridice administrative verticale se caracterizează prin prezența unuia dintre subiecții raportului juridic, care are putere asupra unui alt participant la relația juridică.

Raporturile orizontale, sunt acelea ale căror subiecți sunt la același nivel organizațional și juridic și au autoritate într-un anumit domeniu.

Acest fapt ne permite să afirmăm că raporturile de drept administrativ orizontale implică egalitatea părților, fapt care ar putea caracteriza, într-o măsură, raporturile de drept administrativ dintre autoritățile publice ale APC și APL. La rândul său, raporturile verticale și orizontale pot fi distinse: a) conform obiectivelor; b) în funcție de componența subiecților.

În **concluzie**, venim cu următoarele propuneri și considerații:

1. Reformularea art. 109 cu titlul *Principiile de bază ale autonomiei locale* din Constituția RM în *Autoritățile publice locale*, care ar conține: principiile de bază; autoritățile administrației publice locale în care se realizează autonomia; reprezentantul Guvernului pe plan local.

25. Raportul juridic administrativ: trăsăturile, elementele și clasificarea. Disponibil: https://administrare.info/domenii/drept/12438-raportul-juridic-administrativ-tr%C4%83s%C4%83turile,-elementele-%C5%9Fi-clasificarea.

2. Sistematizarea întregului set de norme legislative care delimitează sferele de influență, atribuțiile, competențele organelor guvernamentale (Guvern, ministere etc) și ale administrațiilor publice locale de diferite niveluri sub forma unui document, care ar încorpora legile aprobate de către Guvern, inclusiv și cele sectoriale. Acest document ar trebui să fixeze subiectele jurisdicției și competențele administrației publice centrale și ale autoguvernării locale în toate sferele de activitate.

3. Inventarierea complexă a legislației naționale și a celei sectoriale pentru a determina respectarea atribuirii competențelor administrației publice locale stabilite *de Legea nr. 436/2006* privind administrația publică locală pentru a clarifica sfera de aplicare și conținuturile relevante fiecărui nivel de administrare publică, retragerea competențelor inutile și nejustificate atribuite autoadministrărilor locale, precum și a competențelor similare atribuite diferitor niveluri de administrare.

4. Prevederea în Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală a obligativității consultării autorităților reprezentative locale la adoptarea actelor normative și a deciziilor care le afectează sau le privesc în mod direct, având în vedere că consultarea efectivă a APL reprezintă un element-cheie pentru stabilirea și consolidarea raporturilor dintre puterea centrală și unitățile administrativ-teritoriale, fiind importante pentru ca, ulterior, aceste autorități să-și îndeplinească atribuțiile stipulate prin lege, respectând în acest sens prevederile constituționale.

Bibliografie:

1. COSTACHI Gh. Principiile fundamentale ale dreptului -– garanții ale securității juridice în statul de drept. În: *,,Legea şi viaţa”*, 4 septembrie 2018. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/4-11.pdf
2. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. IV. București: Editura All Beck, 2005.
3. POPA, N. *Teoria generală a dreptului*. București: Editura All Beck, 2002.
4. NEGRU, B. „Probleme fundamentale ale principiilor dreptului”. În: *,,Administrarea Publică”*, Chișinău, 2013, nr. 4 (80), p. 44.
5. *Drept administrativ*. Suport de curs. Disponibil: http://www.umk.ro/images/documente/drept/drept_administrativ_1.pdf
6. *Raportul juridic administrativ: trăsăturile, elementele şi clasificarea*. Disponibil: https://administrare.info/domenii/drept/12438-raportul-juridic-administrativ-tr%C4%83s%C4%83turile,-elementele-%C5%9Fi-clasificarea
7. *Justiţia constituţională: funcţii şi raporturile cu celelalte autorităţi publice*. Disponibil: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/MOLDOVA%20na.pdf
8. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Titlul 1 art. 2 al. 2 în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.*
9. *Carta europeană a autonomiei locale*. Raport explicativ.
10. *Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.*
11. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2007, nr. 32–35.
12. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decisional, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.*
13. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 13 din 14.03.2002 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 pentru modificarea și completarea Legii privind administrația publică locală.*
14. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 750 din 06.11.1995 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și ale Legii privind administrația publică locală.*
15. *Sesizarea nr. 2a din 14.01.2014 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 324 din 23.12.2013 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative*.
16. *Justiţia constituţională: funcţii şi raporturile cu celelalte autorităţi publice.* Disponibil: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/MOLDOVA%20na.pdf

Date despre autor:
***Vasile FOTESCU*,** lector universitar, Academia de Muzică, Teatru și Arte Plastice. Doctorand, Școala Doctorală Studii Juridice și Economice, Universitatea de Stat din Moldova.
ORCID: https://orcid.org/0009-0002-5633-1776
E-mail: fotescuvasile@gmail.com

Prezentat: 01.03.2026
Recenzat: 15.03.2026
Acceptat spre publicare: 20.05.2026