



În unele legislații penale străine, infracțiunile contra patrimoniului cunosc o anumită sistematizare ori clasificare. Aceste soluții de referință vor putea fi avute în vedere de legiuitorul român atât în opera de reformare a legislației penale, cât și în preocuparea de a răspunde exigențelor legate de aderarea la Uniunea Europeană.

Referințe bibliografice

1. *Declarația Universală a Drepturilor Omului.*
2. Gheorghe Nistoreanu, Alexandru Boroi. *Drept penal.* București: Ed. All Beck, 2002.
3. Vintilă Dongoroz. *Explicații teoretice ale Codului penal român,* vol. III, 1971.
4. Ilie Pascu, Valerică Lazăr. *Drept penal.* București: Ed. Lumina Lex, 2003.
5. Gheorghe Nistoreanu, Alexandru Boroi, Ioan Molnar, Vasile Dobrinou, Ilie Pascu, Valerică Lazăr. *Drept penal. Partea specială.* București: Ed. Europa Nova, 1997.
6. Gheorghe Beleiu. *Drept civil român.* București: Ed. Universul Juridic, 2001.
7. Ion Gorgăneanu. *Infrațiunea de înșelăciune.* București: Ed. Scaiu, 1993.
8. Ioana Vasii. *Drept penal. Partea specială.* Vol. II. Cluj-Napoca: Ed. Argonaut, 1999.

PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE

Dumitru RĂDUCANU,
doctorand

SUMMARY

Local autonomy does not mean a community right to govern itself in any matter, regardless of the relationship with similar mass and located at higher levels, or the center. Local materials are integrated (territorial) and legal sovereign state, which ensures their autonomy necessary to manage specific affairs, but only if it fits into state law.

1. Conceptul de autonomie locală

Autonomia locală este o formă modernă de exprimare a principiului descentralizării. Într-adevăr, descentralizarea administrativă reprezintă un principiu revendicat de doctrină și o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale. La baza oricărei descentralizări se află ideea unei anumite autonomii locale.

Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală, constând 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.

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

- nominalizează autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe [5, p. 109];
- precizează natura juridică autorităților (consilii comunale, orașenești, municipale și ale primarilor), menționând că ele dispun de autonomie funcțională în soluționarea problemelor de interes local;

- stabilește natura juridică a consiliului județean – de autoritate a administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în scopul realizării serviciilor publice de interes județean;

- stabilește caracterul eligibil al consiliilor comunale, orașenești, municipale, ale celor județene, precum și ale primarilor;

- reglementează regimul juridic al numirii, atribuțiile principale și dreptul de control al legalității exercitat de prefect asupra actelor administrației publice locale.

Conform Legii administrației publice locale, „autonomia locală este administrativă și se exercită numai în cadrul legii”, „privește organizarea și funcționarea administrației publice locale și reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a rezolva și de a gestiona, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă” [7, p. 81].

Analizând definiția dată, se poate constata că legiuitorul a folosit o terminologie inadecvată și contradictorie, care nu reflectă realitățile legislative românești. Astfel, textul legal nu precizează care este deosebirea dintre dreptul și capacitatea efectivă a autorită-



ților locale în exercitarea atribuțiilor ce compun autonomia. Din acest punct de vedere, caracterul general al formulării dă posibilitate legiuitorului să găsească noi forme de manifestare a autonomiei, dar și de restrângere a acesteia, din moment ce se folosesc noțiuni vagi din punct de vedere logic.

Totodată, se sugerează identitatea de regim juridic în ceea ce privește aplicarea acestui principiu la nivelul tuturor colectivităților, avînd în vedere că prin colectivitate locală se desemnează totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială. În realitate și pe baza aplicării Legii administrației publice locale, județele nu au același regim juridic în ceea ce privește aplicarea principiului respectiv, comparativ cu orașele (municipiile) și comunele, din simplul motiv că autorităților reprezentative ale acestora nu li s-a conferit statutul de autorități autonome.

Raportîndu-ne la poziția în stat a diferitelor colectivități umane de pe teritoriul lui, ele vor putea fi considerate autonome în cazul în care vor fi în situația de a adopta norme juridice în condiții de independență față de autoritatea publică centrală.

Noțiunea de “autonomie” nu poate fi corect înțeleasă, dacă nu se are în vedere faptul că, într-o societate modernă, există o ierarhizare a normelor juridice în funcție de forța lor juridică mai mare sau mai mică. Pornind de la această diversificare a normelor juridice, gradul de autonomie a organului care le emite va putea varia, la rîndul său, după cum el este abilitat să emită legi sau acte normative subordonate legilor.

Va exista, astfel, o “autonomie legislativă”, atunci cînd unei colectivități umane i se recunoaște dreptul de a exercita ea însăși sau prin reprezentanți aleși de ea func-

ția legislativă. Este cazul structurilor-membre ale statelor federale, în care organele legislative proprii sînt competente să adopte legi în toate domeniile, cu excepția celor date, prin textul constituției, în competența organului legislativ federal. Dacă unei colectivități umane i se recunoaște numai dreptul de a adopta, direct sau prin reprezentanți, norme juridice cu o forță juridică subordonată legilor, ne vom afla în prezența unei “autonomii administrative” [3, p. 116].

Sfera de competență a colectivităților locale trebuie să fie stabilită prin constituție sau prin lege, iar inițiativa în cadrul acestor competențe nu poate fi limitată.

Privită exclusiv din punct de vedere administrativ, autonomia locală apare ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative, o formă de exprimare a acestui principiu.

În opinia unor autori, autonomia locală constă în repartizarea puterii de decizie între guvern, pe de o parte, și agenții locali, pe de altă parte (primari, consilii locale), care, într-o anumită măsură, sînt independenți de puterea centrală, avînd dreptul de a lua anumite măsuri, fără a cere aprobarea guvernului sau a fi cenzurați.

Conținutul concret al conceptului de autonomie locală se manifestă în limitele competenței materiale și teritoriale stabilite de lege, dar mai ales prin libertatea de a rezolva problemele colectivităților, în calitate lor de persoane juridice de drept public, proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local.

Autonomia locală se manifestă pe mai multe planuri:

- Pe planul *capacității juridice*, colectivitățile teritoriale locale sînt subiecte de drept distincte, avînd propriile interese publice.

- Pe plan *instituțional*, ele dispun de autorități administrative proprii, exterioare aparatului administrativ central.

- Pe planul *autonomiei decizionale*, aceste autorități au competențe proprii și iau decizii în interesul colectivităților pe care le reprezintă.

Totodată, autonomia locală nu poate fi efectivă fără prezența autonomiei în planul mijloacelor umane, materiale și financiare.

Autoritățile administrației publice locale sînt autonome, dar nu suverane. Pe de o parte, autonomia se manifestă numai la nivel administrativ, iar nu legislativ, ea nefiind o autonomie politică, ca în cazul federalismului.

Pe de altă parte, autoritățile administrației publice locale sînt supuse unui control administrativ specific – controlul de tutelă administrativă – din partea administrației publice centrale, control ce vizează protejarea intereselor publice ale Statului, respectarea legilor, fiind un control de legalitate, și nu unul de oportunitate.

Controlul de tutelă administrativă este unul special, care se poate exercita numai dacă legea îl instituie expres și numai în formele, cu procedurile și cu efectele stabilite expres prin lege.

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

Protecția legală a autonomiei locale se realizează prin dreptul colectivităților locale de a recurge la organele judecătorești pentru a-și asigura liberul exercițiu al atribuțiilor și pentru respectarea drepturilor conferite de constituție și de lege.



2. Dimensiunea externă a autonomiei locale

Dimensiunea externă, transfrontalieră a autonomiei locale a evoluat alături de dimensiunea tradițională a ei și are în vedere capacitatea colectivităților locale, reprezentate prin autoritățile administrative proprii, de a stabili raporturi juridice cu subiecte de drept public care se situează în afara granițelor țării căreia îi aparțin. În principiu, monopolul relațiilor cu societățile politice exterioare îl deține Statul. Colectivitățile locale, în calitate de societăți politice infrastatale, nu pot participa la clasicele relații internaționale [1, p. 56].

Problema relațiilor suprafrontaliere ale colectivităților locale este relativ recentă. La început (după cel de-al Doilea Război Mondial), relațiile suprafrontaliere priveau înfrățirea dintre localități. Sub influența a numeroși factori însă, cum ar fi condițiile geografice, schimburile economice, culturale, colectivitățile locale încep să stabilească relații directe cu omologii lor străini și cu organizații internaționale.

Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților locale sau autorităților teritoriale încearcă să stabilească, pe baza experienței anterioare, condițiile generale de dezvoltare a cooperării internaționale. Această convenție definește cei doi termeni a căror materializare reprezintă scopul acordului internațional: “cooperarea transfrontalieră” și “colectivitățile sau autoritățile teritoriale”.

Astfel, cooperarea transfrontalieră include “orice concentrare care vizează întărirea și dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivitățile sau autoritățile teritoriale care depind de două sau mai multe Părți contractante, precum și de încheierea de acorduri și de aranjamente utile în acest scop”.

În ceea ce privește definiția autorităților sau colectivităților locale, aceasta privește “colectivități, autorități sau organisme care exercită funcții locale și regionale și sînt considerate ca atare de dreptul intern al fiecărui stat”.

Convenția-cadru lasă la latitudinea statelor definirea cadrului, formelor și limitelor cooperării, precum și a colectivităților sau autorităților teritoriale desemnate să le pună în practică.

Singura limitare pe care o resimt formele de colaborare privește competențele în materie de relații internaționale și de orientare politică prevăzute de dreptul intern și regulile de control sau de tutelă la care sînt supuse colectivitățile sau autoritățile teritoriale.

Convenția-cadru este completată de un Protocol adițional, ce reglementează condițiile și limitele în care se încadrează dreptul care aparține colectivităților sau autorităților locale de a încheia între ele acorduri ce se înscriu în materia cooperării transfrontaliere. Aceste condiții sînt următoarele:

- acordurile se încheie în domeniul competențelor naționale ale colectivităților sau autorităților locale semnate;
- acordurile se încheie conform procedurilor prevăzute de către statele cărora le aparțin colectivitățile sau autoritățile locale;
- acordurile se încheie respectîndu-se angajamentele internaționale ale statelor cărora le aparțin colectivitățile sau autoritățile locale;
- acordurile se încheie respectîndu-se, dacă este cazul, legislațiile naționale în legătură cu statutul organismelor de cooperare transfrontalieră.

Domeniile de aplicare a cooperării transfrontaliere privesc: mediul înconjurător, agricultura și amenajarea teritoriului, transpor-

tu, securitatea și telecomunicațiile; economia și piața muncii; protecția socială, sănătatea, muncitorii transfrontalieri; educația, cercetarea științifică, cultura.

O referire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților teritoriale locale se găsește în „Declarația la nivel înalt de la Helsinki” din anul 1992, adoptată în cadrul procesului CSCE, care în paragraful 35 proclamă încurajarea cooperării transfrontaliere pe scară largă, inclusiv contactele umane, implicînd comunitățile și autoritățile locale de bază și regioanelor, această cooperare contribuind la depășirea inegalităților economice și sociale și întărind înțelegerea etnică, dezvoltînd relațiile de bună vecinătate între state și popoare.

Pentru Uniunea Europeană (care se preocupă de dimensiunea economică) trebuie amintit Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul de la Maastricht) [1, p. 102].

În ceea ce privește reglementările naționale, Constituția română nu face nici o referire la acțiunea exterioară a colectivităților locale, însă nici nu interzice o activitate transfrontalieră a acestor colectivități.

Dimensiunea externă a autonomiei locale nu poate fi negată. La această concluzie se ajunge avîndu-se în vedere tratatele menționate, precum și legislațiile interne ale statelor din regiunea europeană.

Fiind o formă de manifestare a autonomiei locale, activitatea externă a colectivităților teritoriale locale trebuie să respecte, în primul rînd, caracterul unitar al statului. Totodată, activitatea externă a colectivităților teritoriale locale trebuie să urmărească numai satisfacerea intereselor publice locale, și nu a unor interese publice naționale, care sînt realizate de Stat prin autoritățile sale. Ea trebuie să



respecte linia generală a politicii externe naționale, fiind supusă controlului de tutelă administrativă.

Constituția instituie, la nivelul administrației publice locale, regimul administrativ de descentralizare.

După cum arată unii autori, descentralizarea respectă unitatea și indivizibilitatea națională (proclamată constituțional) și, totodată, încurajează diversitatea locală (organizată legislativ), determinând, în acest fel, un mod de amenajare a puterii în cadrul Statului. Sînt edificatoare în acest sens dispozițiile din Constituția României, care precizează că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale.

Analiza dispozițiilor constituționale referitoare la administrația publică locală, a prevederilor Legii administrației publice locale, Legii alegerilor locale, precum și a unor opinii exprimate în doctrina românească pune în evidență principalele caracteristici ale administrației publice locale, astfel [6, p. 49]:

- administrația publică locală are la baza organizării și funcționării sale principiul autonomiei locale și cel al descentralizării serviciilor publice, reprezentînd expresia regimului descentralizării administrative aplicat la nivelul administrației publice românești;

- administrația publică locală cuprinde în sfera să autoritățile administrative autonome: comunale, orășenești și județene – consiliile locale și primarii, consiliul județean și serviciile publice organizate în subordinea ori sub autoritatea acestor autorități publice locale;

- raporturile dintre administrația publică organizată la nivelul comunelor și al orașelor și cea de la nivelul județului au la bază principiile autonomiei, legalității și co-

laborării în rezolvarea problemelor comune; în relațiile dintre ele nu există raporturi de subordonare;

- administrația publică locală rezolvă treburile publice locale și realizează servicii publice de interes județean, prin autorități administrative alese și prin referendum local, în condițiile legii.

Analiza conținutului și sferei de cuprindere a conceptului de autonomie locală presupune surprinderea determinărilor legale ale acesteia. Se disting, astfel, trei elemente ale autonomiei locale: organizatoric, funcțional și gestionar.

Autonomia locală se manifestă *organizatoric* prin alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-locală, prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta statutul localității, organizarea și numărul de personal, a organizării serviciilor publice locale și a înființării unor persoane juridice de drept public.

Autonomia organizatorică a acestor autorități presupune un nou tip de relații ce se stabilesc între acestea, pe de o parte, și alte autorități, pe de altă parte, respectiv, relații bazate pe principiile legalității, autonomiei și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Se constată, astfel, dispariția raporturilor de subordonare a autorităților administrației publice locale față de alte organe.

Funcțional, autonomia locală presupune consacarea principiului plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local, fără intervenția altor autorități.

Din punct de vedere *gestionar*, autonomia locală vizează competența autorităților locale ce decurge din calitatea de persoane juridice a unităților administrativ-teritoriale care gestionează patrimoniul local.

Descentralizarea administrativă în baza principiului autonomiei locale se face în legătură cu existența unei colectivități sociale locale, constituite în cadrul unor localități urbane sau rurale și în cadrul unor unități teritorial-administrative care grupează mai multe astfel de unități teritorial-administrative de bază, cum sînt la noi județele.

De multe ori, sarcinile colectivităților locale pentru satisfacerea intereselor publice locale sînt greu de realizat izolat, de fiecare colectivitate teritorială locală în parte. Cauzele pot fi diverse: de la puterea economică și cea financiară reduse ale unor colectivități locale, pînă la nevoile obiective de colaborare între un oraș mare și localitățile limitrofe, în care locuiesc mulți dintre cei care lucrează la oraș.

Cooperarea colectivităților teritoriale locale poate privi aspecte dintre cele mai diverse: de la aprovizionarea cu apă sau colectarea reziduurilor menajere, la drumurile publice sau transportul în comun.

Carta europeană a autonomiei locale reglementează în art. 10 dreptul de asociere a colectivităților teritoriale locale, prevăzînd dreptul acestora de a se asocia, în condițiile legii, între ele pentru realizarea sarcinilor de interes comun. De asemenea, dreptul lor de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor comune trebuie să fie recunoscut de Stat.

În țara noastră, legea nu interzice cooperarea dintre colectivitățile locale. Consiliul general al municipiului București și Consiliile locale pot aproba colaborarea sau asocierea pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes local. Colaborarea sau asocierea se realizează pe bază de convenții sau contracte de asociere, în care se prevăd și resursele financiare privind contribuția fiecărei admi-



nistrații publice locale implicate [2, p. 124]. Aceste convenții se încheie de ordonatorii principali de credite, în condițiile mandatelor aprobate de fiecare consiliu local și județean implicat în colaborare sau asociere. Fondurile necesare se asigură din bugetele locale. Se poate observa că aceste forme de cooperare între colectivitățile teritoriale sînt contractuale, legea nestabilind o formă de cooperare instituționalizată.

Colectivitățile sociale din unitățile administrativ-teritoriale de bază – comunele, orașele, municipiile – sînt grupate în colectivități teritoriale intermediare, care au problemele lor la acest nivel teritorial, probleme ce sînt prevăzute de lege și rezolvate pe bază și în executarea legii de organele lor competente.

Regionalizarea în România îmbracă forma cooperării dintre județe, colectivități teritoriale locale. Regiunea de dezvoltare se constituie la un nivel superior județelor, prin asocierea acestora. Ea nu se constituie nici prin asocierea colectivităților teritoriale locale de bază, nici prin participarea numai a unei părți din județ. Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în România, stabilite prin lege, sînt:

- diminuarea dezechilibrelor regioanle existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, și preîntîmpinarea producerii de noi dezechilibre;

- pregătirea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la Fondurile structurale și la Fondul de coeziune ale Uniunii Europene;

- corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și valorificarea resurselor locale și regioanle, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;

- stimularea coperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor la dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.

Crearea regiunilor de dezvoltare este facultativă. Ele se constituie numai dacă și în măsura în care județele interesate o doresc. Județele nu pot fi obligate să facă parte dintr-o regiune de dezvoltare. Regiunea de dezvoltare se constituie printr-o convenție semnată de reprezentanții consiliilor județene și, respectiv, ai Consiliului general al municipiului București. Constituirea lor se aprobă prin hotărîre de guvern [5, p. 88].

Legea nu conține prevederi cu privire la necesitatea vecinătății între județele care hotărîsc crearea unei astfel de regiuni, însă, avîndu-se în vedere scopul legii, este evident că regiunile de dezvoltare trebuie să se circumscrie unei zone geografice care prezintă anumite trăsături comune.

Organul deliberativ al regiunii de dezvoltare este Consiliul pentru dezvoltare regională, compus din președinții consiliilor județene și cîte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orășenești și comunale, desemnați din fiecare județ pe durata mandatului. Acest consiliu se bucură de autonomie regulamentară, adoptîndu-și pe baza regulamentului-cadru elabo-

rat de guvern propriul regulament de funcționare.

Fiecare regiune de dezvoltare dispune de o agenție de dezvoltare regională – organism neguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică și care acționează în domeniul specific dezvoltării regionale. Agenția pentru dezvoltare regională administrează fondul pentru dezvoltare regioanlă, din care se finanțează programele de dezvoltare regională.

Referințe bibliografice

1. Alexandru I. *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană – Drept administrativ comparat*. În: *Drept administrativ al Uniunii Europene*. București: Lumina lex, 2006, 437 p.
2. Alexandru I. *Tratat de administrație publică*. București: Universul Juridic, 2008, 972 p.
3. Girleșteanu G. *Organizarea generală a administrației*. București: Universul Juridic, 2011, 260 p.
4. Miulescu N. *Știința administrației*. București: Universul Juridic, 2010, 288 p.
5. Munteanu C. D. *Administrația publică teritorială*. București: Universul Juridic, 2010, 418 p.
6. Trailescu A. *Drept administrativ*. Ediția 4. București: CH Beck, 2010, 432 p.
7. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a revăzută și actualizată. București: Universul Juridic, 2009, 522 p.